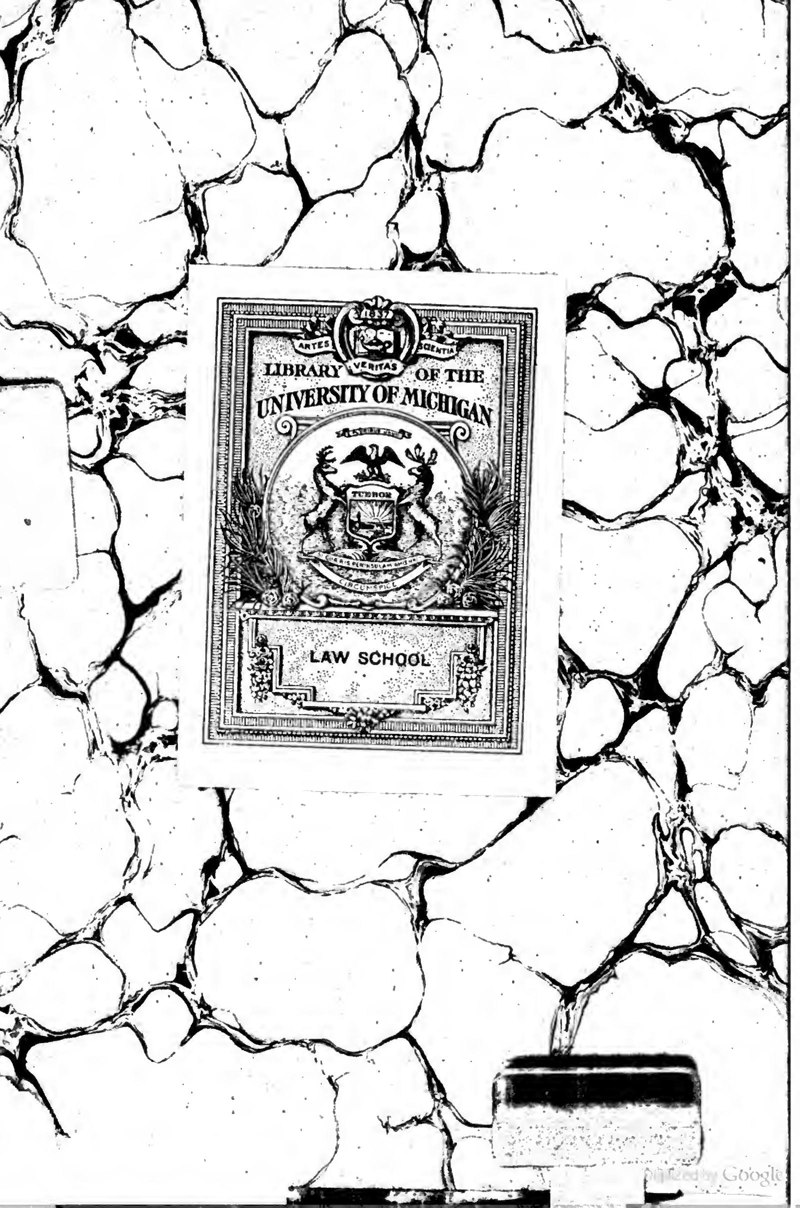
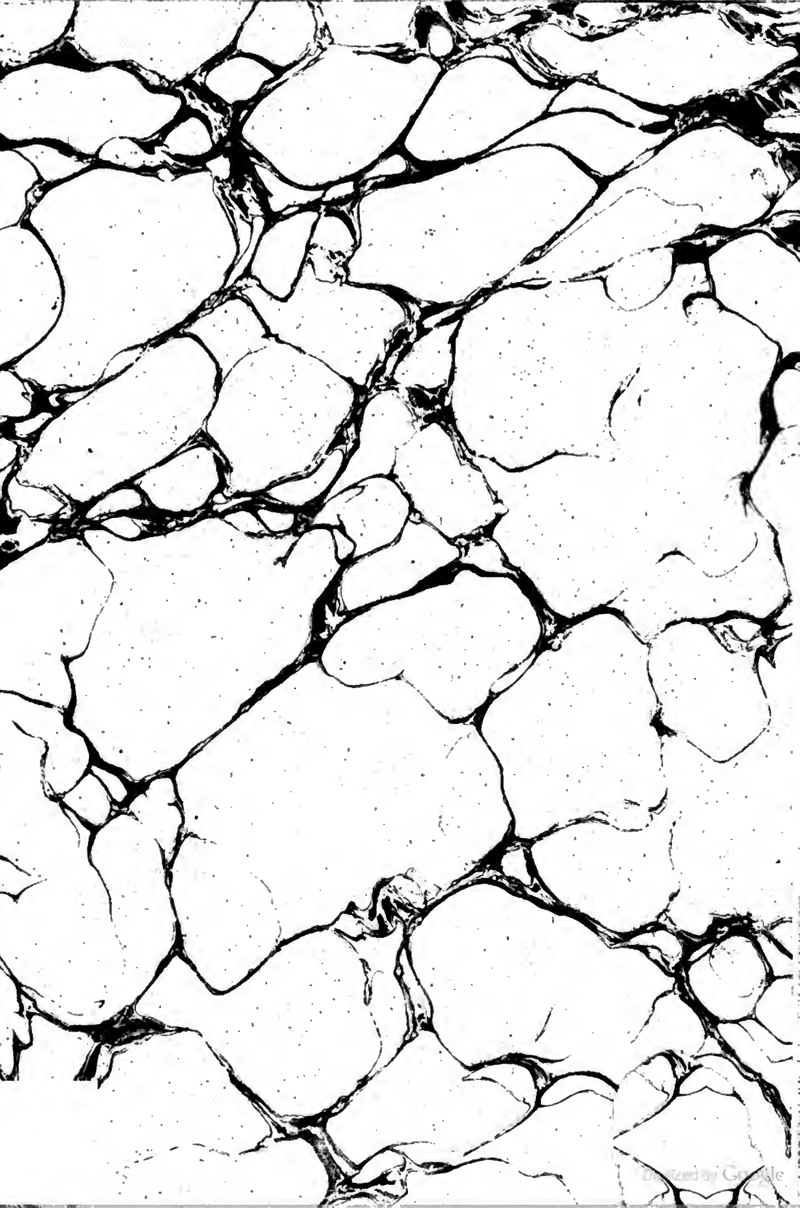

LAW LIBRARY
FL6
H758p
1887


ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
CIRCUMSPICE
LAW SCHOOL



Carman F. Randolph

PRINCIPES
DE LA
POLITIQUE

INTRODUCTION
A L'ETUDE DU DROIT PUBLIC CONTEMPORAIN

PAR

FRANZ DE HOLTZENDORFF,
PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITÉ ROYALE DE MUNICH, CORRESPONDANT DE L'INSTITUT DE FRANCE.

OUVRAGE TRADUIT
SUR LA 2e ÉDITION ALLEMANDE AVEC L'AUTORISATION ET LE CONCOURS DE L'AUTEUR

PAR

ERNEST LEHR,
CONSEIL DE L'AMBASSADE DE FRANCE EN SUISSE.

HAMBOURG
J. F. RICHTER, ÉDITEUR
1887.

Avant-propos du traducteur.

En essayant de traduire les Principes de la Politique de M. de Holtzendorff, nous n'avons pas seulement voulu rendre un hommage mérité à l'un des maîtres de la science juridique; nous avons espéré faire une œuvre utile à la science elle-même et aux pays de langue française. Le sujet traité par l'éminent professeur de Munich, avec une hauteur de vues exceptionnelle, est encore, malgré son importance, des plus délicats et des moins connus. Le résumé systématique qu'il donne de la Science politique nous paraît de nature à jeter de précieuses lumières sur les problèmes complexes qui s'y rattachent. Nous aurions peut-être, comme juriste et surtout comme Français, quelques réserves à faire sur certaines appréciations ou conclusions de l'auteur. Après réflexion, nous n'avons cru devoir les formuler ni ici, ni en note. Ce sont les opinions de M. de Holtzendorff qui importent au public, et non les nôtres. Nous nous sommes appliqué, malgré les difficultés souvent très considérables de cette tâche, à les rendre avec une fidélité absolue. M. de Holtzendorff, s'il nous a gracieusement demandé de lui servir d'interprète, n'a aucun besoin de nous comme répondant, et nous avons entendu effacer complètement notre personnalité devant la sienne. Simple porte-parole, nous n'avons qu'un désir; c'est qu'on ne puisse pas dire de nous: Traduttore traditore.

Paris, décembre 1886.

E. L.

TABLE DES MATIÈRES.

Livre I.

Objet de la politique.

Chapitre Ier.

Chapitre II.

Chapitre III.

Livre II.

Principe juridique et moral de la politique.

Chapitre IV.

Chapitre V.

Chapitre VI.

Livre III.

La mission de l'Etat considérée comme principe de la politique.

Chapitre VII.

Chapitre VIII.

Chapitre XI.

Livre I

Objet de la politique.

Chapitre Ier.

La politique comme science.

Sommaire: 1. Signification du mot „Politique"; art de gouverner et science du gouvernement. — 2. Division des sciences politiques. — 3. La politique considérée comme une science spéciale parmi les sciences politiques. — 4. Bluntschli, Escher, Frœbel, Zœpfl, Mohl. — 5. Complément de la définition de Mohl. — 6. Séparation du droit positif et de l'histoire politique d'avec la Politique. — 7. Les idéalistes en politique. — 8. L'histoire, la statistique et la psychologie nationale, considérées comme des moyens de constater l'état social. — 9. Le problème de la liberté humaine dans la politique. — 10. Le côté objectif de la politique. — 11. Ses rapports avec les diverses branches de l'administration publique. — 12. But de l'enseignement de la politique. — 13. La Politique dans les universités de l'Allemagne et dans le plan des cours. — 14. Mohl et son idéal d'un système politique.

1. — On prend encore constamment aujourd'hui le mot «politique» dans des acceptions différentes. Les principales sont celles suivant lesquelles la politique est l'art de gouverner (Staatskunst) ou la science du gouvernement (Staatswissenschaft).

On a souvent mis en doute que la politique fût une science; nous estimons que c'est à tort. Aristote, en écrivant sa Politique, a entendu l'étudier comme une science, comme la science du gouvernement. La propriété du terme dont il s'est servi pour désigner cette science, n'a jamais été sérieusement contestée. La controverse sur l'existence d'une science de la politique, nettement circonscrite, n'a surgi que plus tard, depuis que ce dernier mot a été détourné du sens que lui donnait Aristote.

2. — A mesure que les connaissances humaines se sont étendues et développées, il est devenu impossible de concentrer en une seule science toutes les expériences, tous les phénomènes, toutes les constatations concernant l'Etat. Aussi à cette science unique se substituèrent les sciences politiques et sociales, au pluriel.

Mohl soutient avec raison que l'on commettrait aujourd'hui une méprise impardonnable si l'on voulait en revenir purement et simplement aux anciennes dénominations. On a donné aux diverses branches des sciences politiques et sociales plus ou moins de noms différents selon que prévalut la tendance de grouper celles qui avaient des affinités ou de multiplier les subdivisions. Dans le sens le plus étendu de l'expression, les sciences politiques comprennent, abstraction faite de la Science sociale dont on a souvent proposé de former un domaine spécial:

1. La Science de l'Etat en général (allgemeine Staatslehre), laquelle traite des signes caractéristiques, des modes d'activité et de la constitution juridique des sociétés humaines, en tant qu'on les retrouve partout et qu'on les peut déduire de l'essence et de l'objet même de l'Etat.

2. Le Droit public (Staatsrecht), qui pose les règles des relations entre le souverain et les membres de l'Etat, soit au point de vue de la raison, de la morale et de la convenance générale (droit public général), soit au point de vue d'un Etat déterminé (droit public positif).

3. Le Droit international (Völkerrecht), qui pose les règles des relations entre Etats indépendants; certains publicistes distinguent aussi, en cette matière, les deux points de vue indiqués à l'alinéa précédent, celui de la raison abstraite et celui de l'application positive.

4. L'Economie politique, (Volkswirthschaftslehre) qui traite des principes de la production, de l'emploi et de la répartition des richesses dans les sociétés organisées en Etat, soit au point de vue de leur valeur en général, soit dans leur rapport avec les pouvoirs publics.

5. La Science financière, (Finanzwissenschaft), qui comprend les règles tant sur les moyens de pourvoir aux besoins généraux de l'Etat, que sur l'administration de la fortune de l'Etat, et qui repose sur une combinaison de principes économiques et de droit administratif.

6. La Science de la police (Polizeiwissenschaft), qui comprend les principes d'après lesquels on assure la prospérité du corps social et l'on obvie, ou peut obvier, aux dangers qui le menacent. (D'après Mohl, qui est la plus haute autorité en ces matières: l'organisation de toutes les forces de l'Etat, en vue de favoriser les intérêts licites auxquels les efforts individuels de ceux

qu'ils concernent directement sont impuissants à donner pleine satisfaction.)

Quelques publicistes complètent la liste en y ajoutant:

7. La Science de la morale politique (Staatssittenlehre).

8. L'Histoire politique (Staatsgeschichte).

9. La Statistique des faits intéressant l'Etat (Statistik der Staatszustände).

On est loin d'être d'accord sur la délimitation de toutes ces disciplines entre elles, sur leur objet et les questions dont elles ont à fournir la solution théorique, sur leur méthode propre; il en est même à qui l'on conteste une place parmi les sciences politiques. Personne n'ignore qu'il existe plus de trente définitions différentes de la police; et il n'est pas étonnant que ce qui portait naguère le nom de Science de la police tende aujourd'hui de plus en plus à se confondre avec le droit administratif ou l'économie politique.

Nous n'avons pas à entrer ici dans ces controverses. Ainsi, nous ne rechercherons pas si l'économie politique rentre dans les sciences politiques, dans les sciences sociales, ou même, comme on l'a prétendu, dans les sciences naturelles. Tout ce qui paraît actuellement résulter avec certitude de ces controverses, surtout intéressantes au point de vue de la dialectique ou de la méthodologie, c'est qu'il est absolument impossible de délimiter rigoureusement chaque domaine, de telle sorte que l'étude théorique d'une même matière relève exclusivement d'une seule discipline: toutes ces sciences sont forcément un peu confondues, par cela même qu'elles ont toutes un fondement commun, l'Etat. A côté des divisions justifiées par les nécessités de l'enseignement, il y a une foule de terrains communs où elles se rencontrent à aussi bon droit les unes que les autres. Parmi les sciences politiques et sociales, toute science qui prétend s'émanciper et se constituer à part des autres, n'en demeure pas moins leur auxiliaire nécessaire; on n'est passé maître dans l'une qu'à la condition de connaître les autres et d'embrasser la connaissance de l'Etat dans son ensemble.

3. — Si différentes que soient les prétentions de l'une ou l'autre des sciences spéciales par rapport aux autres, — et chacune d'elles nourrit parmi ses adeptes la pensée de placer aussi haut que possible la tâche à laquelle ils se sont voués, — il règne une grande obscurité et un profond désaccord sur la question de savoir si la Politique constitue réellement une science spéciale dans le domaine des sciences politiques et sociales.

On peut seulement considérer comme bien établi que, dans le langage moderne, on tend de plus en plus à s'éloigner de l'ancienne conception en vertu de laquelle Politique était synonyme de Sciences politiques et sociales dans leur ensemble. Déjà le sentiment croissant de la différence qui existe entre le droit, la morale et la politique, qui ont tous trois leur rôle dans l'Etat, empêcherait aujourd'hui de donner au mot Politique son ancienne acception large et démontrerait la nécessité d'une nouvelle terminologie spéciale.

4. — Lorsqu'il s'agit de délimiter la Politique, en tant que science particulière, et de la séparer des autres sciences de la même famille, on rencontre de nouvelles divergences d'opinions. Sans vouloir indiquer ici toutes les variations moins connues qui ont été brodées sur le même thême, nous rappellerons les deux groupes principaux auxquels on peut ramener les définitions.

Premier groupe: La Politique est la théorie de la vie de l'Etat (des staatlichen Lebens) et de ses modifications, par opposition au Droit, qui est la théorie des institutions de l'Etat.

„Le Droit est à la Politique ce que la fixité des relations est au mouvement de vie qui se produit dans ces relations, ce que le corps est à l'esprit qui l'anime.

„La Politique, comme science, s'occupe surtout des courants et des inflexions de la vie de l'Etat“ (Bluntschli).

Cette manière de voir est celle de Bluntschli, de Fröbel, de Zöpfl, d'Escher.

Il y aurait toutefois plus d'une objection à formuler au point de vue de la clarté. Ainsi, tout d'abord, comment d'après cette définition distinguera-t-on de la politique l'histoire du droit et l'histoire politique, qui nous montrent toutes deux l'Etat en mouvement? Il arrive très souvent, en fait, que l'histoire contemporaine se confond avec la politique, en tant qu'elle étudie les relations des Etats entre eux ou les transformations de leurs constitutions. Peut-être n'est-il pas juste non plus, pour distinguer le Droit de la Politique, d'opposer ce qu'il y a de stable et de permanent dans la vie de l'Etat à ce qui y est mouvant et changeant. Les institutions permanentes de l'Etat n'ont pas toutes un caractère juridique. D'un autre côté, certaines branches de la science du droit doivent être essentiellement considérées au point de vue de l'activité et du mouvement personnels. On peut appeler la théorie de la Procédure et du Droit administratif une théorie des actes juridiques pratiques dans l'Etat.

Deuxième groupe: „La Politique est la science des moyens à l'aide desquels les Etats remplissent aussi complètement que possible leurs tâches.“

C'est surtout Robert de Mohl qui voit ainsi dans la Politique la prudence d'Etat (Staatsklugheit); et sa manière de voir a été notamment combattue par Bluntschli. La principale différence entre les deux définitions consiste en ce que le but pratique de la science politique est plus reconnaissable chez Mohl que dans la doctrine plus abstraite du mouvement des forces agissantes dans l'Etat, préconisée par Bluntschli.

Bluntschli, dans le Staatswœrterbuch, objecte à Mohl que sa définition est trop étroite, puisqu'elle ne mentionne que les moyens sans s'expliquer sur les tâches à remplir. Et il faut reconnaître qu'effectivement il est indispensable de préciser ces tâches.

D'autre part, on ne saurait nier que, d'après la seconde définition, il faudrait également compter le droit positif parmi les moyens qui permettent à l'Etat de remplir ses tâches. Personne ne conteste que l'Etat ait le devoir de respecter le droit et d'organiser des tribunaux en vue d'assurer la solution juridique des litiges.

Puis il semble que la simple connaissance des moyens appropriés ne saurait servir à grand'chose puisque l'énumération de ces moyens ne nous renseignerait que sur la coexistence de choses de nature différente. On peut, pour atteindre un seul et même but, indiquer vingt moyens, sans établir par là même la supériorité absolue et théoriquement justifiée de l'un d'entre eux sur les autres.

5. — La définition de Mohl exige donc un complément. Selon nous, la Politique, comme science, a pour objet l'emploi judicieux et l'efficacité des moyens dont l'Etat dispose en réalité pour remplir ses diverses tâches, abstraction faite de l'administration de la justice; ou, en d'autres termes, l'accomplissement de la multiple mission de l'Etat, en tenant compte de la nature des choses telles qu'elles se présentent et en laissant de côté ce qui ressortit à l'administration de la justice.

Le point essentiel, à nos yeux, est non l'existence en elle-même mais bien l'emploi et l'efficacité des moyens propres à remplir les diverses tâches de l'Etat. Schleiermacher appelle très justement la Politique pratique une manière d'agir efficace („wirksames Handeln“). La conception la plus élevée qu'il faille se faire de la Politique est donc l'idée d'une action consciente dans l'intérêt de l'Etat et des tâches qui lui incombent, et non le développement progressif de la vie incon-

sciente de l'Etat, dont l'histoire est également appelée à s'occuper. La science du Droit montre le gouvernement (Staatsgewalt) comme une volonté collective souveraine, c'est à dire suprême et indépendante dans la nation; la Politique le présente comme une volonté agissante, limitée et déterminée dans ses résolutions par les circonstances et par les précédents historiques.

Les sujets actifs que la Politique, en tant que science, présuppose et envisage, sont donc le gouvernement avec les divers organes qui concourent personnellement à l'administration de l'Etat. Ce sont là les instruments, partout présents et nécessaires, sinon exclusifs, de l'activité et de l'énergie politiques. Il faut y joindre comme des sujets intervenant moins généralement dans le fonctionnement de l'Etat: les partis politiques, et peut-être certaines corporations, telles que les communes qui s'administrent elles-mêmes.

Au reste, les trois définitions que nous avons données de la Politique diffèrent plus encore dans la forme que dans le fond. Même aux yeux de Bluntschli, les matériaux de la science politique n'entrent en ligne de compte, ainsi qu'il le remarque lui-même, qu'autant „qu'ils tendent à réaliser certains des objets de la vie publique ou servent de moyens propres à remplir les tâches de l'Etat.“

6. — Pour délimiter son domaine par rapport aux autres sciences de la même famille, la Science politique doit nécessairement se circonscrire:

1. négativement, en laissant de côté le Droit positif et l'administration de la justice, laquelle peut être également qualifiée d'action régulière de l'Etat. Sans doute, on peut admettre en théorie que le Droit fasse l'objet d'une étude au point de vue politique, en tant qu'il s'agit non de sa valeur intrinsèque, mais de ses effets pratiques. Le but que s'est posé le législateur (legis ratio) doit aussi se faire incidemment percevoir dans la jurisprudence et servir à expliquer la loi. Au reste, les relations de la Politique avec le Droit comportent des développements dans lesquels nous ne pourrons entrer que plus tard. En revanche, les qualités, les formes et les méthodes de la législation relèvent incontestablement de la Politique.

2. positivement, en se préoccupant de concilier avec les circonstances et les besoins du moment les actes tendant à remplir les tâches de l'Etat. Une théorie politique universelle, qui s'étend par delà les conditions d'un Etat isolé et ne s'applique pas exclusivement à certains Etats spéciaux, comme l'Allemagne, l'Angleterre ou la France, ne peut être établie que sur la base de certains faits généraux

et universels. Comme il y a incontestablement de ces faits, notamment pour l'Europe, où tous les Etats ont un degré de civilisation et des Constitutions analogues, il est possible de poser pour le fonctionnement de l'Etat certaines règles d'une application générale. Toute théorie politique est subordonnée à la situation particulière de l'Etat et de la société; par conséquent, la Politique moderne est subordonnée à l'état actuel de l'Europe et, en outre, à la situation propre de chaque pays. Un principe politique n'est applicable aux divers Etats placés au même degré de civilisation que si toutes les conditions de fait auxquelles en est subordonnée l'application se rencontrent partout complètement. Le plus souvent, le résultat de l'observation politique est négatif en ce sens que l'on reconnaît l'impossibilité de généraliser les expériences faites dans tel pays en particulier.

La Politique des temps passés et d'Etats qui ont disparu n'a, pour la théorie actuellement applicable, guère plus de valeur que l'histoire du droit pour l'intelligence de la législation contemporaine. Ayant pour base de tout autres conditions que celles au milieu desquelles nous vivons, la politique des Etats de la Grèce, du monde romain et du moyen âge ne peut faire l'objet que d'études ou de considérations historiques. Le résultat le plus précieux de l'histoire de la Politique est de nous faire comprendre d'après leurs causes, la signification des changements survenant dans les faits de la vie sociale et de nous apprendre à séparer ce qui a été de ce qui est.

Plus l'histoire de l'époque où nous vivons se rend maîtresse des moyens d'investigation et d'exposition, plus elle prend d'importance pour la théorie de la politique. Les événements qui se sont déroulés immédiatement avant notre temps nous fournissent les indices les plus certains de la stabilité ou de l'instabilité des institutions contemporaines.

A l'inverse, plus sont éloignés les temps dont l'histoire cherche à nous faire pénétrer la vie, plus il sera rare que la théorie politique trouve à s'enrichir par l'étude comparative des événements qui s'y sont produits.

A côté des sujets de l'activité politique dans l'Etat, il faut donc que la politique, en tant que science, détermine ceux des faits de l'état social actuel qui doivent être regardés comme acquis ou comme discutables, pour peu qu'ils soient de nature à influer sur la manière de gouverner. On peut se demander s'il est utile, ou non, de faire de la description de la situation l'objet d'une exposition distincte, sans forme d'introduction. Dans tous les cas,

le développement scientifique des principes politiques suppose nécessairement cette étude préalable. Il convient également de ranger parmi les faits déterminants et préjudiciels de la Politique:

La grandeur, l'étendue, la délimitation, la configuration et la force productive du pays;

La densité, la culture, les occupations, la richesse, le caractère de la population.

7. — Une politique qui prétendrait faire abstraction de ces éléments ne mériterait le nom ni de science, ni d'art du gouvernement. Elle ne serait guère qu'une œuvre d'imagination susceptible tout au plus d'apprendre aux hommes comment ils pourraient ou devraient être. On qualifie, peut-être non sans quelque flatterie, de politique idéale les indications sur la manière d'atteindre les buts les plus élevés de l'Etat sans tenir aucune compte des faits existants. Toutefois, si l'on voulait en même temps dire par là que les idées ou les tendances idéales n'ont aucune réalité dans la vie, on se tromperait grossièrement. Les idées qui agissent sur l'esprit d'un peuple sont, au point de vue de l'Etat, des faits d'une importance capitale; et les méconnaître ou les dédaigner serait faire preuve d'une singulière ignorance politique.

Cette soi-disant politique idéale, qui, en réalité, n'est pas de la politique, mais bien plutôt de la poésie, consiste essentiellement en ce que ses apôtres, méconnaissant tous les faits et les lois physiques et, d'autre part, dédaignant toutes les idées généralement admises, formulent des systèmes qui sont tout à fait en dehors tant de la conscience que l'homme a de ses devoirs que de la sphère de pouvoir de l'Etat. Nous pouvons citer comme exemples le gouvernement idéal décrit par Platon dans sa République, les exigences religieuses formulées vis-à-vis de l'Etat par plusieurs anciens pères de l'Eglise, l'Utopie de Thomas Morus et diverses autres conceptions plus ou moins romanesques. Des œuvres de ce genre ont certainement une valeur dans l'histoire littéraire générale. En tant que monuments de la pensée d'un grand homme ou que conceptions philosophiques, elles peuvent, comme c'est le cas de la République de Platon, occuper une place importante dans l'histoire du monde. Peut-être donnent-elles à leur époque de gros soucis à raison des mécomptes qu'elles engendrent. Si leurs auteurs ont entendu faire autre chose qu'une œuvre d'imagination, il n'en est pas moins impossible de les compter parmi ceux qui ont su discerner l'essence de l'activité gouvernementale.

3. Il convient enfin de poser comme l'un des objets positifs de la science politique la détermination plus précise du rôle du gouvernement, lorsqu'il se trouve obligé de concilier certaines nécessités de la vie publique avec les faits et les circonstancs du moment. Cette détermination doit s'effectuer au point de vue de l'efficacité ou de l'inefficacité de l'acte, en tenant compte des données de l'expérience.

Aussi importe-t-il peu de rechercher ce qu'un homme d'Etat peut être amené à entreprendre, avec plus ou moins d'espoir de succès, pour lutter contre une famine, une crise financière ou une invasion de l'ennemi. Il n'y a pas d'intérêt scientifique à discuter si, en face de l'émeute, il vaut mieux proclamer l'état de siège où charger le maire de la ville de faire aux émeutiers des représentations amicales, employer la force ou la douceur, la sévérité ou l'indulgence. En pareille matière, il n'y a pas de règles théoriques et absolues: tout dépend de la façon dont les choses se présentent dans chaque cas. Ce sont même précisément là les conjonctures auxquelles songent ceux qui contestent qu'il y ait une science de la Politique.

Mais il appartient à cette science, et c'est l'une de ses tâches les plus importantes, de préciser quelle résistance ou quel appui peuvent rencontrer les actes du gouvernement à raison des circonstances; et, par conséquent, de quels éléments de fait dépend l'efficacité des fonctions, dûment voulues et étudiées, de l'Etat.

C'est de la nature des organes de l'Etat appelés à agir, de l'essence de leurs forces intimes et, en même temps, de l'ensemble des circonstances à considérer qu'il faut déduire les règles de l'action politique.

8. — La statistique a mis la science politique en mesure d'apprendre à connaître, tout autrement qu'on ne pensait y arriver antérieurement, les principes et les conditions d'une action gouvernementale efficace et à saisir la connexion intime et pendant si longtemps méconnue qui existe entre toutes les choses de l'Etat. Sans doute, on se tromperait en attribuant à la statistique le pouvoir de fournir, à elle seule, les moyens de calculer exactement par avance les résultats de l'action gouvernementale. Quels que soient les progrès dont cette science est encore susceptible, qu'on la regarde comme une science indépendante ou simplement auxiliaire, ou comme une méthode en vue de la constatation des faits, elle ne réussira probablement jamais, avec ses procédés particuliers, à mettre

en évidence toutes les relations de causalité qui se manifestent dans la vie politique ou sociale ou à ramener toutes les règles à sa propre échelle arithmétique. Dans tous les cas, elle n'y est pas encore parvenue jusqu'à présent.

Un très grand nombre de faits relèvent de la Psychologie. Il est indispensable d'être familiarisé avec elle toutes les fois que l'action politique est tenue d'avoir égard à la conscience de nations organisées en Etats ou de certaines classes de la société étroitement unies entre elles, ou, à fortiori, lorsqu'elle est directement déterminée par la volonté de la nation. Les tendances, les sentiments, les passions, les convictions, les croyances religieuses, les préjugés, sont, par cela même qu'ils sont universellement répandus dans tout le corps de la nation, des facteurs extrêmement importants de la vie publique. En quelle mesure l'Etat est-il en mesure d'agir systématiquement sur eux? Jusqu'à quel point sont-ils profondement ancrés ou susceptibles de changement? Ce sont là des questions fort délicates, à la solution desquelles travaille la Psychologie nationale (Völkerpsychologie).

En résumé, l'histoire, la statistique et la psychologie sont les divers instruments à l'aide desquels on détermine les faits ayant une importance au point de vue politique et l'on construit la théorie de la politique, afin de faire connaître:

quelles sont les limites de la liberté d'action des organes de l'Etat;

quelle est l'influence réciproque de la liberté humaine, — en tant qu'il s'agit des tâches de l'Etat, — et des circonstances données;

dans quelle mesure les conditions sociales doivent être considérées comme immuables ou comme susceptibles de transformations.

9. — Le problème de la liberté humaine dans ses rapports avec le fonctionnement de l'Etat mérite d'être creusé par la politique plus qu'il n'a pu l'être jusqu'à présent.

Si l'on jette un regard sur l'histoire du développement des idées politiques, on se convaincra que, dans les siècles passés, après la rupture avec l'autorité absolue de systèmes ecclésiastiques, l'aptitude des organes de l'Etat à améliorer les conditions sociales a été considérablement surfaite. On faisait remonter au gouvernement la responsabilité de tous les malaises, de tous les progrès, de la famine comme de la prospérité, des crimes et des vertus humaines, voire même de l'apparition de comètes. De là une longue série

d'écrits, presque tous oubliés aujourd'hui, dans lesquels, au XVII[e] et au XVIII[e] siècle, on entreprit de déterminer les aptitudes intellectuelles et morales qui devaient permettre aux princes d'assurer le bonheur des peuples et des Etats. De là les descriptions effrayantes de tyrans imaginaires. Des hommes éminents s'appliquèrent à composer des ouvrages sur l'éducation des princes, sans s'en laisser détourner par la vaine tentative de Fénélon. La bonté et la bienveillance personnelles d'un souverain passèrent pour être la meilleure des constitutions. Voltaire lui-même partageait encore cette erreur.

Récemment la tendance contraire semble avoir prévalu, à bien des égards, dans l'appréciation des choses. Il ne manque pas de gens qui tiennent les gouvernements pour également impuissants quant au bien et quant au mal. Les lois faites par les hommes ne valent que dans la mesure où elles ont les caractères d'une loi naturelle de la société humaine dont les développements, prétend-on, s'opèrent d'eux-mêmes. D'après cela, l'histoire apparaît comme une succession d'évènements accomplis, à la production desquels la personnalité humaine et la volonté des plus grands hommes d'Etat n'ont contribué qu'en apparence.

Il arriva ainsi que la loi de l'imputabilité politique oscilla entre deux extrêmes: la culte des héros et un fatalisme aveugle. Pour le temps présent, il importe de trouver, quant aux conséquences probables de l'action politique, une échelle pour la responsabilité de ceux à qui incombe l'exercice du gouvernement et de fixer les limites de la négligence, de l'accomplissement du devoir, et de ce qui peut être qualifié de méritoire.

La théorie politique doit rechercher une échelle qui nous permette, d'une part, d'aller à l'encontre des présomptueux qui, dans une série incommensurable de combinaisons politiques, veulent proclamer d'avance le succès de leurs plans; d'autre part, de mesurer à sa juste valeur la clairvoyance du génie politique et l'art de comprendre l'enchaînement des choses. C'est déjà un résultat considérable que, grâce à la statistique, certains facteurs de la vie publique puissent être calculés presque à coup sûr et que, sur divers points, la prévoyance politique ait des objectifs nettement déterminés.

Les relations entre l'action politique et l'état social tel qu'il est ne sauraient naturellement être considérées comme immuables. Elles sont soumises à des changements, tantôt lents, tantôt rapides, du moins en tant qu'elles appartiennent au domaine du développement moral. Si l'on comparait l'esprit public dans les Etats

de l'Orient avec la civilisation européenne, on verrait quelle résistance et quelle faveur la même manière de gouverner peut rencontrer, à une même époque, parmi des nations dont le développement est différent, et combien dans la vie des peuples les périodes de développement sont d'inégale durée.

La culture politique se mesure à la vigueur de l'esprit public, toutes les fois qu'il s'agit de remplir des devoirs civiques, de poser ou d'atteindre certains buts d'intérêt public. Ceux qui sont chargés de guider le char de l'Etat peuvent tenir plus ou moins de compte de cet élément, suivant que la nation est plus ou moins avancée dans son développement.

10. — Pour terminer, nous avons encore à nous demander ici quels sont, dans la science politique, les objets particuliers à étudier.

En Allemagne, il n'y a certainement pas sur la politique deux traités dont le contenu soit exactement le même, ce qui s'explique déjà suffisamment par les manières divergentes d'en comprendre l'essence et le rôle.

En général, on peut répondre que tous les faits, tous les événements, tout ce qui survient ou se produit dans la vie humaine, peuvent devenir un objet d'étude scientifique, au point de vue de la politique, s'ils sont en connexité avec les tâches que l'Etat a pour mission de remplir, ou s'ils se rapportent à la vie publique.

Il faut donc commencer par déterminer quelles sont ces tâches avant de délimiter la science politique. Nous réservons ce point important pour un examen ultérieur.

On a déjà fait observer plus haut qu'à divers points de de vue le droit privé peut également être subordonné aux règles de la politique. Il en est ainsi, en général, de tout le droit positif. Néanmoins, au point de vue politique, il n'y a jamais en cette matière-là qu'nne seule question à examiner, à savoir: si l'Etat, comme tel, a intérêt au maintien ou à l'abrogation d'une loi. Le propre de la méthode politique est, par conséquent, de rechercher, au point de vue législatif, si l'état de la législation est satisfaisant ou non, afin de le maintenir, dans le premier cas, et, dans le second, d'obvier à ses inconvénients ou à ses lacunes. Le gouvernement doit être absolument libre de faire acte de législateur comme et quand il le juge à propos. Avant de s'y décider, il n'a pas seulement à s'assurer que la mesure projetée est correcte au point de vue juridique et moral et s'harmonise avec les autres règles existantes du droit positif. Il est tenu, en outre, de se préoccuper des circonstances de

temps et de lieu, de la nécessité éventuelle de dispositions transitoires, enfin de la possibilité de faire exécuter la loi nonobstant les obstacles auxquels elle se heurterait. C'est précisément en cela que se révèle le caractère politique de l'action législative, dont les règles constituent la politique législative: la question de la codification est l'une des premières qui se rattachent à cet ordre d'idées. Au point de vue politique, la plus mauvaise de toutes les lois est celle qui est inapplicable.

Pour le droit pénal, cette étude de la loi au point de vue spécial de l'opportunité de son maintien, de son abrogation ou de sa modification, est devenue si importante que les effets avantageux ou nuisibles des lois pénales ont fait l'objet d'une branche spéciale de notre science sous le nom de Politique criminelle.

11. — Mais c'est surtout l'administration de l'Etat qui fournit à la théorie politique le plus d'objets d'étude. La plupart des actes de l'administration n'ont d'importance, au point de vue du droit public, qu'eu égard à la compétence des fonctionnaires dont ils émanent et à l'organisation respective des diverses autorités, ou encore, eu égard aux droits garantis aux citoyens. En tout cela, le côté politique l'emporte sur le côté juridique. Tandis que celui-ci n'apparaît guère, dans les circonstances normales, que comme accessoire, ou du moins devrait apparaître comme tel si les règles du droit administratif avaient toute la précision désirable, l'efficacité politique est incontestablement, pour les actes d'administration, la première des conditions auxquelles ils doivent satisfaire.

Aussi parle-t-on, en corrélation avec les principales branches de l'administration publique, de la Politique financière, de la Politique des impôts (Steuerpolitik), de la Politique économique, de la Politique commerciale ou de la Politique militaire.

On peut se demander, à ce propos, jusqu'à quel point la théorie politique générale doit entrer dans les détails et se préoccuper d'objets particuliers; quel rapport il y a entre la Politique, comme science, et les diverses branches du droit administratif théorique; ainsi, par exemple, si la théorie des finances doit aussi être traitée dans la politique.

En général, il n'est pas aussi malaisé de répondre à ces questions qu'on se le figure souvent. La Politique — tout court — est à la politique financière ou économique, ce que le tout est à l'une de ses parties.

Si, en vertu d'une pratique traditionelle, le côté politique de

l'administration financière est étudié en même temps que les éléments de droit public de cette administration et si l'ensemble forme un seul et même objet d'enseignement spécial sous le nom de Science financière, il n'y a pas de raisons pour critiquer ce groupement, que justifient les nécessités pratiques de l'enseignement et de la division du travail. On peut en dire autant de la Politique économique et de la Science de la police.

Ces branches de la science politique qui ont des noms particuliers pourraient aussi être qualifiées de Politique spéciale, par opposition à la théorie politique générale, en tant qu'il ne s'agit pas d'exposer des principes de droit public selon les méthodes de la jurisprudence.

Si l'on détache ces divers objets de l'ensemble de la science politique, il ne resterait qu'à déterminer jusqu'à quel point la doctrine politique a encore à s'occuper des objets de l'administration en dehors de ces sciences spéciales (finances, police) et s'il convient qu'elle traite ce qu'il y a, dans ces sciences spéciales elles-mêmes, d'essentiel et de plus important.

12. — Au point de vue théorique, la manière de subdiviser importe peu. La division ou le groupement des matières est, avant tout, subordonné à l'organisation et aux convenances de l'enseignement universitaire.

L'insuffisance des connaissances politiques à notre époque tient surtout à une tendance exagérée aux subdivisions et aux spécialisations, alors qu'autrefois on se perdait, au contraire, volontiers dans des généralisations et des abstractions philosophiques. On oublie de plus en plus le lien qui unit nécessairement les diverses fonctions de l'Etat. C'est précisément pour cela qu'il nous semblerait désirable de donner à la Politique considérée comme science une place centrale dans la confédération des diverses sciences politiques et sociales qu'on a pris l'habitude d'étudier isolément.

Elle aurait alors pour objet d'exposer, au point de vue d'un bon fonctionnement de la machine gouvernementale, les principes communs aux diverses sciences politiques spéciales (Finances, Police, Organisation militaire). Elle aurait à montrer les relations plus ou moins intimes qui existent entre les principales branches de l'administration publique. Elle donnerait ainsi les moyens de lutter contre la routine et d'accroître l'efficacité des fonctions de l'Etat à mesure que l'on comprendrait mieux à quel point tout se tient dans l'action gouvernementale. Si, pour bien gouverner, il est nécessaire de

connaître toutes les particularités dont il y a un compte à tenir, à plus forte raison est-il essentiel de savoir embrasser du regard l'ensemble. Toute circonstance, tout événement touchant au fonctionnement de l'Etat peut être isolé par le savant et étudié en soi. Ainsi, l'organisation militaire comporte une étude spéciale au point de vue financier, économique, international, etc. Dès qu'elle fait l'objet d'une étude au point de vue de la science politique en général, ce n'est plus une seule de ces faces qui doit être considérée, mais bien l'intérêt de l'Etat dans son ensemble.

Si la politique, considérée comme une science spéciale, a une véritable importance parce qu'elle prépare aux actes de gouvernement de nature non juridique et contentieuse, il conviendrait peut-être de lui assigner dans l'enseignement des sciences politiques et sociales la place suivante.

Doivent la précéder les branches d'enseignement qui portent, en général, sur les éléments, les matériaux, les objets et les limites de l'action gouvernementale: Droit public général, Droit constitutionnel, Droit des gens, Statistique, Psychologie nationale, Histoire moderne.

Doivent venir après elle les branches d'enseignement qui portent sur des matières plus spéciales ou sur leurs rapports avec le droit administratif: Science financière, Economie politique, — théorique et pratique, — Science de la police.

Quant à présent, les limites attribuées à la Politique dans les ouvrages dont elle forme le sujet sont encore assez incertaines. Sans doute, on est en général d'accord sur les points à étudier; à défaut de tradition bien établie, et la statistique et l'économie politique s'étant constituées depuis un siècle à l'état de sciences indépendantes, on tire la matière de la Politique tantôt des sciences qui la préparent, tantôt de celles qui en découlent. D'où ce double inconvénient que l'intelligence politique des institutions étudiées uniquement au point de vue du droit public se trouve obscurcie, et que dans l'examen des questions spécialement administratives on manque de toute vue d'ensemble.

13. — Autant que nous le savons, voici ce qui se passe dans les universités allemandes:

L'incertitude des limites de notre science explique que, bien qu'on soit si notoirement enclin en Allemagne à composer sur toutes choses des traités ex professo, il n'ait pas paru sur la Politique un seul résumé complet depuis celui de Dahlmann, qui est

resté inachevé. Ce n'est qu'en Suisse, dont les universités plus petites comportent moins de cours distincts, qu'Escher, de Zurich, fit exception en publiant un manuel. Nous pouvons encore citer le Leitfaden de Waitz.

Dans les cours universitaires sur la Politique se manifestent aujourd'hui trois tendances:

L'une, historique, qui apprécie les constitutions d'après les analogies historiques et qui, dans l'ensemble, cherche à se rapprocher le plus possible de la conception aristotélique des sciences politiques;

La seconde, juridico-philosophique, qui cherche surtout à mettre en évidence les rapports de la Politique avec le droit et tient compte des principes de l'éthique;

La troisième, statistico-administrative, qui a surtout égard aux faits démontrés par la statistique.

Cette diversité de tendances s'explique aisément si l'on songe qu'en Allemagne des cours ont été ou sont encore faits simultanément sous le même titre par des historiens, comme Sybel, Waitz, Treitschke, Riehl, des philosophes jurisconsultes, comme Ahrens et Rœder, et des jurisconsultes proprement dits, comme Mohl et Bluntschli.

14. — Dans son Histoire des sciences politiques, Mohl indique comme le but théorique suprême de la littérature politique «l'étude et la coordination (Umfassung) en un grand système de toutes les formes d'Etats qui se sont jamais manifestées».

Qu'on veuille bien y songer: une politique de toutes les formes d'Etats qui existent ou qui ont jamais existé sur le globe! Y aura-t-il jamais sous la voûte des cieux un homme capable de réaliser cette colossale entreprise? Il faudrait, pour y croire, admettre les théories darwiniennes et la perfectibilité indéfinie de notre espèce. Si un semblable ouvrage était jamais écrit, il ne pourrait avoir que deux caractères, qui le rendraient d'emblée inapplicable à la politique pratique: il se perdrait ou dans un océan de détails, ou dans des abstractions sans aucune lien avec la réalité des choses. Ce n'est qu'après une évolution complète de l'humanité qu'il pourrait être question d'un système politique susceptible de s'appliquer à tous les Etats de l'univers.

Chapitre II.

La politique comme art de gouverner.

Sommaire: 15. Erreur de ceux qui contestent la possibilité d'une Politique théorique. — 16. Parallèle entre la science de la guerre et l'art de la guerre. — 17. Le développement de la science diminue le domaine de l'art dans la politique. — 18. L'art de la parole autrefois et maintenant. — 19. En quoi la politique est un art. — 20. Réitération et initiative dans l'action politique. — 21. Caractères politiques et hommes d'Etat.

15. — Très souvent ou n'emploie le mot Politique que dans le sens d'art de gouverner. Bluntschli dit que la politique «est plutôt un art qu'une science». Burke s'exprime à peu près de même: «La politique est un art, relevé et important entre tous, dans lequel on ne passe maître qu'à la condition d'avoir étudié à fond l'histoire et de connaître parfaitement la nature humaine». D'autres écrivains sont d'avis que la politique ne peut être considérée que comme l'art de gouverner et qu'elle ne constitue en aucune façon une science.

Cette dernière manière de voir repose sur plusieurs erreurs essentielles. Toute science devient un art aussitôt qu'il s'agit d'en mettre les vérités en évidence dans la vie pratique: la trigonométrie devient l'art de mesurer; la science juridique, dans son application aux besoins de la procédure, devient l'art de défendre ou cet autre art qui a pris récemment un si grand développement, l'art d'accuser; la théologie devient l'éloquence de la chaire; la philosophie, la dialectique ou l'art de la discussion. Pour les Romains, la science juridique dans son application pratique n'était autre chose que l'art d'exposer le bien moral et le juste (ars boni et æqui). La mécanique sert de fondement à l'art de construire les machines, la pathologie, la physiologie et l'anatomie, à l'art de guérir, etc.

Mais aujourd'hui on donne aux beaux-arts eux-mêmes une base théorique. Tout art, sans exception, en tant qu'il mérite ce nom, repose sur des principes fixes, sur des règles d'expérience étroitement liées ensemble et scientifiquement coordonnées, que les personnes désireuses d'acquérir une culture artistique sérieuse ne peuvent se dispenser d'étudier. Dans la peinture, la couleur et la perspective ne sont plus une simple affaire d'inspiration personnelle. Plus l'histoire des progrès d'un art est longue et riche en faits, plus la partie théorique de cet art acquiert d'importance. Affirmer que la manière de gouverner doit exclusivement dépendre des idées personnelles à chaque politicien, c'est dire que l'acoustique est chose indifférente pour un musicien ou l'optique pour un peintre.

L'erreur qui consiste à regarder l'art de gouverner comme un art souverain et indépendant de toute donnée scientifique repose sur de simples querelles de mots et de terminologie, ou provient d'une conception insuffisante du rôle de la science. Ceux qui ont cru pouvoir nier la valeur de la Politique théorique. en tant que science des actes de gouvernement, avaient sans doute devant les yeux la série d'abstractions que la philosophie, si souvent étrangère à la vie réelle, avait proclamées comme des vérités absolues sans avoir égard ni au lieu ni au temps. Ou bien ils se rappelaient cette ridicule prétention d'étiqueter et de classer toutes les manifestations concrètes de la vie publique, comme s'il s'était seulement agi de faire la table des matières d'un traité et non pas, en réalité, de tracer aux gouvernements certaines règles de conduite. En regard de semblables exagérations, il peut être légitime d'insister sur le rôle décisif que jouent dans la politique pratique les facultés et le jugement personnels. Quiconque oublie ce fait a évidemment une médiocre intelligence des choses de ce monde. Toute théorie qui aspire à être applicable doit nécessairement tenir compte des personnes qui auront à l'appliquer et de la diversité de leurs aptitudes.

Il y a quelque chose de bien certain.

Toutes les monographies et dissertations d'un siècle entier ne suffiraient pas à rendre un homme capable de gouverner un grand Etat, s'il manquait d'habilité, de pénétration et de décision; en d'autres termes, des facultés maîtresses de l'intelligenee, sans lesquelles on ne saurait ni concevoir ni mener à bonne fin la direction d'affaires publiques de quelque importance.

D'un autre côté, il est tout aussi certain que l'homme d'Etat

le mieux doué n'atteindra le but que par hasard, s'il s'en remet uniquement à l'inspiration du moment et n'écoute que ses sentiments personnels. Où et comment un homme d'Etat acquiert-il l'expérience qui lui dicte ses résolutions et qui prépare ses actes? C'est une question qui ne vient qu'en seconde ligne. En attendant, il peut d'autant moins se passer de la science de la politique que, dans nos pays civilisés, les relations de la vie sont plus compliquées et plus diverses, et qu'il dispose lui-même de moins de loisir pour régler ses entreprises d'après ses propres observations et constatations.

16. — Il est impossible de mieux montrer le rapport qui existe entre la théorie politique et l'art de gouverner qu'en insistant sur la valeur des sciences militaires au point de vue de l'art de la guerre. Les connaissances qu'un chef d'armée possède en matière de stratégie, de tactique, d'histoire militaire et de fortification sont la base de nos présomptions en sa faveur.

Certainement, on peut savoir enseigner la grande ou la petite guerre et posséder des notions étendues sur les principales campagnes antérieures sans être en état de diriger une bataille et de la gagner. Mais un heureux coup de main isolé, de la part d'un officier ignorant, ou le pur hasard qui a permis une fois à un incapable de gagner à la loterie de la guerre, sont encore des titres bien moindres à notre confiance. La biographie des grands généraux et des grands hommes d'Etat modernes révèle partout quelles vastes et profondes études avaient préparé leurs plans et leurs entreprises, ou quelle judicieuse application ils ont su faire de l'expérience acquise par leurs devanciers.

L'art de la guerre consiste aujourd'hui essentiellement à s'assimiler toutes les connaissances et observations, toutes les découvertes et tous les perfectionnements: de la chimie, quant aux matières explosibles, de la physique, pour la construction des armes à feu, de la télégraphie, des chemins de fer, de la chirurgie; de façon à atteindre le but unique qui est de pouvoir en user au moment décisif. Mais, à part cet arsenal d'expériences et de connaissances accumulées, en vue duquel tout Etat militaire moderne est tenu de cultiver les sciences naturelles dans l'intérêt de sa propre sécurité, le succès des opérations n'en dépend pas moins de l'aptitude du général à tirer parti, au moment décisif, des ressources rassemblées pendant la période antérieure. Il en est exactement de même de la science politique. Les guerres de 1866 et 1870 ont démontré l'importance de la culture théorique au point de vue

militaire. Une armée qui, faute d'avoir eu à faire campagne, paraissait rester en arrière de ses adversaires, a surtout battu les troupes autrichiennes et françaises, qui passaient pour fort supérieures, parce que l'état-major général prussien possédait au plus haut degré la science de la guerre. Bien des expériences personnelles sont sans valeur si la critique théorique n'en donne pas l'exacte mesure.

17. — La science politique est utile en ce que les règles qu'elle pose sont applicables à la direction des affaires publiques. D'un autre côté, l'art dans les conceptions politiques et dans leur exécution se manifeste dans l'aptitude à discerner les circonstances où une règle politique générale est applicable et celles où elle ne l'est pas, à distinguer les cas où la règle comporte une exception et à trouver en conséquence les modifications qu'exige l'entreprise projetée.

Buchez, reconnaissant la valeur qu'a à cet égard la théorie, a proposé de rattacher une politique théorique à l'art de gouverner, au moyen d'une science spéciale intitulée Politique pratique; de même qu'il y a les mathématiques appliquées à côté des mathématiques pures. Si cet auteur entend par Politique théorique ce que l'on appelle en Allemagne Allgemeine Staatslehre (Science générale de l'Etat, Droit public général), nous n'avons pas d'objection à formuler. D'après la définition que nous en avons donnée, la Politique comme science se préoccupe des applications, tout comme la science du Droit; aussi nous bornons-nous à opposer la Politique comme science à la Politique comme simple art, à la pratique gouvernementale.

Essayons de mieux préciser le rapport de ces deux conceptions.

Les circonstances infiniment variables de temps et de lieu qu'un homme d'Etat peut être contraint d'accepter comme base d'opération ne sauraient jamais être complètement prévues par la théorie ni, par conséquent, traitées à fond par elle. Il y a là des limites naturelles qui s'imposent à la science politique, exactement comme à la science du Droit lorsqu'elle formule les règles à introduire dans la législation. Autrefois on croyait volontiers que la loi est en mesure de prévoir tous les cas possibles et de les régler. Des hommes éminents, comme Justinien et Frédéric le Grand, étaient d'avis que l'on peut interdire l'interprétation des lois et tarir ainsi la source des controverses et des hésitations parmi les juristes. Depuis, on a fait justice de cette erreur. On commence à comprendre que la valeur pratique d'une législation dépend essentiellement de

la capacité de ceux qui sont appelés à l'appliquer. Essayer de prévoir et de régler dans la loi tous les incidents de la vie, c'est non seulement aller au devant d'un échec certain, mais encore faire du mal; car on ne peut qu'embrouiller et paralyser le juge par une accumulation de particularités minutieuses.

Pour la même raison, la science politique doit aussi se borner à poser nettement les relations de causalité qui ont, en matière de gouvernement, une importance générale parce qu'elles sont empiriquement démontrées et justifiées. Il convient, au contraire, de laisser de côté les circonstances dont, selon le cours ordinaire des choses, les effets probables échappent à tout calcul préalable. Tout au plus y a-t-il lieu d'indiquer qu'elles sont susceptibles de se produire, afin de marquer le degré de certitude ou d'incertitude sur lequel on devra compter au moment d'agir.

Nous indiquons par là même ce qu'il est possible de préciser quant à l'objet concret de la Politique considérée comme science de l'art de gouverner. Nous admettons que les éléments, calculables ou non, qui influent sur l'efficacité des actes des gouvernements, peuvent n'avoir pas des limites immuables. Aussi le rapport entre la science politique et la pratique gouvernementale n'est-il plus le même que précédemment.

En général, il est permis de penser que le domaine des connaissances théoriques s'accroît, avec le développement progressif de l'esprit humain, dans la mesure où les méthodes d'observation scientifique nous font connaître avec précision des faits jusqu'alors mal constatés.

Si l'on nous accorde ce point, il s'ensuivrait que ce qui, dans le gouvernement des Etats, constitue un art et dont nous ne pouvons d'avance mesurer les effets, devrait aller peu à peu s'amoindrissant. Cette proposition ne serait pas facile à démontrer rigoureusement. C'est une simple hypothèse; car, tandis que notre méthode scientifique s'étendrait aux faits de la vie publique qui n'étaient pas encore soumis à une loi de causalité, il se pourrait qu'on découvrît des faits demeurés jusqu'alors inconnus et qu'on dût les admettre tout au moins provisoirement, comme des facteurs non calculables de la politique.

On peut montrer avec évidence, dans plus d'un des objets de l'activité intellectuelle de l'homme, que le développement progressif y a suivi la marche indiquée par nous, et que l'élément «art», l'élément individuel, y a peu à peu perdu du terrain. Dans l'antiquité et au moyen âge, il y a eu des médecins célèbres avant que

le diagnostic des maladies reposât sur les principes scientifiques mis en lumière par la médecine moderne. On savait opérer la cataracte avant de connaître la nature intime de cette affection. Bien qu'on n'eût, au moyen âge, qu'un bien mince bagage de connaissances anatomiques et physiologiques, on n'en guérissait pas moins certaines maladies. Contestera-t-on pour cela que l'anatomie pathologique ait fait faire dans cette direction des progrès énormes et nous ait mis à même de soumettre à une critique rationnelle les pratiques médicales des temps passés? Les grossières erreurs médicales qui, autrefois, ne pouvaient être démontrées faute d'une théorie de la médecine entrainent aujourd'hui une responsabilité sanctionnée par les codes pénaux.

Il en est de même, sur le terrain des sciences sociales, du résultat des recherches économiques et statistiques faites depuis une centaine d'années. Quelques progrès que la science ait encore à faire, si nombreux que soient les sujets de controverse encore en suspens ou incessamment soulevés par chaque perfectionnement scientifique, toujours est-il que l'art de gouverner peut constater par là théoriquement quelles sont les limites de sa responsabilité. Tout au moins au point de vue négatif, l'observation a fourni à la caractéristique de ce que la politique a de défectueux une série de résultats précis. La théorie de la politique a donc déjà une portée considérable pour la pratique gouvernementale en ce qu'elle diminue sensiblement la probabilité des fautes et des erreurs politiques. Pour faire une comparaison avec le passé, il suffirait de faire remarquer que la vieille politique visant l'augmentation et la diminution de la population (Bevölkerungspolitik) a subi, de par la statistique moderne, les plus notables corrections.

18. — On pourrait aussi mesurer la diminution de valeur de «l'art» et de l'élément personnel dans la direction des affaires publiques aux changements qu'a subis dans le cours des âges l'art de la parole en matière politique ou judiciaire. Les discours prononcés, à Athènes ou sur le forum romain, en faveur d'un accusé ou, au sénat, par Cicéron contre Antoine, n'auraient pas aujourd'hui, chez nous, même approximativement l'effet qu'ils ont produit de leur temps. Il faut donc le dire: l'idéal de l'éloquence d'un Démosthènes et d'un Cicéron cessera d'être atteint parce que, en matière politique et judiciaire et par suite des progrès de la théorie, les auditoires sont devenus de plus en plus indépendants des orateurs qui s'adressent à eux. Devant un tribunal prussien, l'éloquence cicéronienne de

l'avocat tournerait au détriment de son client et vaudrait peut-être à l'orateur un rappel à l'ordre.

Dans l'antiquité, la rhétorique, au sens propre du mot, était l'art de persuader par la parole des assemblées auxquelles appartenait la décision ou des tribunaux chargés de juger; elle n'était donc nullement, comme on l'a souvent cru plus tard, l'art tout extérieur de bien tourner un discours. L'éloquence a engendré, dans l'antiquité, la politique et la jurispendence théoriques. Entre les grands orateurs populaires et les rhéteurs qui tinrent, surtout plus tard, école de beau langage, il y avait une différence analogue à celle qui existe entre un champ de bataille et une place d'exercice.

Pour les mêmes raisons, les progrès dans l'instruction des laïques, par rapport aux membres du clergé, devaient avoir également pour conséquence de diminuer l'influence de l'éloquence de la chaire. Moins il y a de culture chez les hommes qui siègent comme jurés ou qui composent une assemblée délibérante, plus, en général, les procédés oratoires ont de prise sur eux. Faites devant une Skouptchina serbe de plusieurs centaines de députés l'éloge funèbre d'un chef assassiné, et vous verrez l'assemblée éclater en sanglots. Les parlements dont le degré de développement est plus élevé se contentent de manifester leurs sentiments par des murmures, des applaudissements ou une «hilarité générale». Il est incontestable que, dans nos Etats modernes, le fond des discours tend à l'emporter de plus en plus sur les habiletés de la forme, quelle que soit d'ailleurs la très réelle importance d'une exposition élégante et habile et bien que l'absence d'une forme oratoire convenable produise souvent chez les auditeurs un ennui et une fatigue dont pâtissent les plus savantes communications. Autrefois, avec l'organisation des Etats de l'antiquité, la rhétorique était un élément essentiel de l'art de gouverner et de l'administration de la justice; de nos jours, où les Etats ont revêtu des formes nouvelles et où les connaissances théoriques sont plus généralement répandues, la rhétorique n'est plus guère qu'un élément, le plus souvent secondaire, de la valeur personnelle. Dans l'antiquité classique, un discours éloquent avait sur une affaire politique importante une influence telle que l'on pouvait qualifier tout discours public d'acte intéressant l'Etat (Staatsakt); l'éloquence, chez des personnages de marque, était une puissance révolutionnaire. Ce qui explique pourquoi les écoles d'art oratoire sont devenues en même temps des écoles d'art politique.

Ce n'est pas à dire que, de nos jours, le talent de la parole

ne conserve pas une réelle portée, quand il est au service de connaissances étendues et approfondies. Toutefois la parole proférée devant un cercle restreint d'auditeurs a moins d'importance que la parole écrite et communiquée par la voie de la presse; on sait quelle est la puissante croissante de la presse. La parole et les écrits acquerront encore un regain d'influence, si l'esprit de publicité se fortifie contre les cachotteries de la routine officielle, et si on laisse l'opinion des classes éclairées et capables de diriger l'Etat se substituer aux moyens de coërcition purement extérieurs, comme étant l'instrument le plus durable et le plus sûr des actes de souveraineté gouvernementale.

19. — Dans des Etats libres, l'art de gouverner serait alors essentiellement l'art, au milieu du conflit des opinions, de façonner les convictions de la nation et de les faire agir dans le sens des divers intérêts vitaux du pays.

Si donc nous cherchons à conserver à la politique théorique sa signification et sa valeur contre ceux à l'avis de qui l'efficacité des actes gouvernementaux dépend exclusivement des aptitudes personnelles des gouvernants, nous n'avons nullement la pensée de nier qu'il y a un art de gouverner; nous en admettons l'existence.

Essayons d'en préciser la nature.

Tout acte gouvernemental n'est pas nécessairement une manifestation de l'art de gouverner. La plupart de ces actes, encore que le gouvernement ait une certaine latitude dans la manière de les accomplir, sont de simples réitérations, conformes à une pratique reçue. De même qu'en matière de jurisprudence, il y a aussi dans le domaine administratif une foule de cas qui se représentent journellement, y compris ceux qu'une pratique administrative un peu émoussée fait considérer comme journaliers sans qu'ils le soient réellement. Cette catégorie d'affaires est, pour les fonctionnaires de l'administration, réglée d'avance. Ils ne déploient pas, pour les expédier, plus d'art ou d'initiative qu'une machine qui reproduit à l'infini une œuvre originale. Si un administrateur a introduit, le premier, une pratique qui a été reconnue bonne et qui a été conservée, il peut avoir la prétention d'être tenu pour un politicien. Il n'en saurait être de même de simples imitateurs, suivant la voie battue.

Eu égard à ces cas, — par exemple, aux mesures que la police prend continuellement, même dans des temps tranquilles, pour

le maintien de la sécurité publique, à la grande majorité des nominations dans le personnel inférieur et moyen, à l'octroi de concessions, — divers publicistes ont coutume de parler de menue politique par opposition à la grande politique (Niedere, höhere Politik).

D'autres se refusent même à faire rentrer ces affaires-là dans la politique et réservent ce mot pour des actes d'une nature plus relevée.

Ces manières de voir sont l'une et l'autre sujettes à caution. Si les cas cités plus haut à titre d'exemple ne sont effectivement, à aucune degré, les manifestations d'un art de gouverner transcendant, ils n'en sont pas moins par nature des actes de politique pratique. On ne saurait transporter sur le terrain de la politique la distinction qui existe en matière de chasse entre un mode d'exercice grand ou menu, suivant la classification zoologique du gibier.

On se tromperait surtout beaucoup si l'on s'imaginait qu'il est moins essentiel de traiter avec soin ces affaires réputées menues que de se prononcer avec intelligence et habilité sur tel autre cas moins fréquent. Ce qui importe le plus à l'homme, c'est la satisfaction de ses besoins journaliers. Se négliger ou se méprendre sur les affaires de cet ordre, qui intéressent tout le long de l'année les diverses classes de la société, serait compromettre gravement la bonne marche de la machine gouvernementale.

Si, vu leur objet, on ne peut absolument ranger ces actes dans la menue politique, il ne serait pas non plus parfaitement exact de qualifier de grande politique tout ce qui s'élabore dans les ministères d'un Etat. Là aussi, il est une foule d'affaires dont la solution est toute mécanique. Il ne faut, d'ailleurs, pas perdre de vue que telle affaire qui paraît encore aujourd'hui, dans les ministères, avoir une suprême importance sera peut-être demain tout à fait insignifiante. Le rang des personnages appelés à intervenir ne concorde donc pas nécessairement avec le plus ou moins d'importance des affaires traitées.

La distinction entre la menue et la grande politique repose sur un sentiment instinctif et confus. Elle n'a aucune valeur scientifique. Il en est de même de l'opinion d'après laquelle les menus actes administratifs seraient dépourvus de tout caractère politique.

20. — Il faut examiner de plus près en quoi se manifeste, pans chaque acte gouvernemental, l'art de ceux qui ont à l'accom-

plir, et, pour cela, distinguer ce qui, dans l'acte, n'est que la reproduction constante de pratiques déterminées, de ce qui constitue une initiative, l'invention de nouveaux modes de procéder ou la transformation des anciens modes. Il peut y avoir de l'art dans un acte de l'ordre le plus infime ou émané d'un employé de la dernière classe. Qu'un très modeste employé, livré à ses propres inspirations et à ses seules ressources, sache par un habile emploi des moyens dont il dispose pressentir et prévenir une calamité publique imminente, par exemple une émeute, il pourra faire œuvre d'art et de génie dans son humble sphère. En général, toutes les affaires administratives courantes et se reproduisant incessamment ne sont que des procédures extérieurement techniques; néanmoins elles ont pour base une véritable science, fruit d'une longue expérience, science dont les agents inférieurs ne soupçonnent peut-être même pas l'existence et qu'on pourrait appeler la Technologie politique.

Il en est autrement des actions qui sont une nouvelle application d'une forme ancienne ou qui constituent une innovation dans les procédés gouvernementaux. Dans ces actions-là, l'art se manifeste très clairement, lorsque le résultat a répondu aux prévisions et aux intentions. Il peut se manifester de façons très variées: il consistera tantôt à renover ou à consolider des institutions devenues caduques; tantôt à modifier, malgré l'opposition des forces et des intérêts coalisés pour le maintenir, un état de choses reconnu dangereux et nuisible; tantôt à mettre le pays à l'abri des périls qui le menacent du dehors ou à prévenir une guerre imminente, sans rien sacrifier de la dignité du pays; tantôt, enfin, à inventer et à organiser de nouvelles formes administratives appropriées à des besoins devenus différents.

En d'autres termes, on reconnait qu'un politicien a fait œuvre d'artiste et de créateur, à ce critérium que, dans les changements introduits par lui, il a manifesté son initiative et son action personnelles.

Toutefois cette condition tout extérieure ne suffit pas; car elle n'exclut pas les actes qui aboutiraient à une désorganisation. Il faut, en outre, que ces changements constituent pour l'Etat un progrès incontestable et permanent, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur.

Au moment où le changement s'opère, il se peut qu'on en discute l'opportunité. Nulle réforme ne s'accomplit sans léser certains intérêts et sans provoquer de l'opposition. Lors de la constitution

de la Confédération germanique du Nord, on s'est demandé si la force militaire de l'Allemagne, comparée à ce qu'elle était auparavant, avait grandi ou diminué. Il n'y a pas longtemps qu'un journal de Rome désignait la Réforme comme étant l'œuvre d'un moine ignoble et parjure. Cinquante ans après ses créations, le baron de Stein était traité, dans les débats d'un parlement qui n'existait qu'en vertu de la nouvelle organisation de l'Etat préconisée par lui, de révolutionnaire criminel, responsable de tous les excès réels ou prétendus des années d'agitation qu'a traversées l'Allemagne. On regarda Rowland Hill comme un fou, quand il proposa pour la première fois les ports de lettres uniformes à un penny.

Cette force créatrice, qui caractérise l'homme d'Etat et qui se mesure à la prospérité croissante de l'Etat, a toujours certains prodromes dans l'histoire de l'humanité. Toute idée, même quand elle est acceptée comme une révélation surnaturelle, a subi une préparation, le plus souvent lente, avant de devenir une idée maîtresse et dominante. Il s'ensuit que l'initiative de l'homme d'Etat n'a pas besoin de se manifester et même, d'habitude, ne se manifeste pas sous la forme d'une idée entièrement neuve, mais tout simplement sous la forme d'un nouveau mode d'exécution ou d'application. L'idée de l'unité allemande est née dans l'esprit du peuple au milieu des douleurs de persécutions politiques et judiciaires. Mais aucun parti n'avait inscrit dans son programme la pensée qu'un déchirement passager du Nord et du Sud pourrait aboutir à la constitution du nouvel Empire.

21. — On peut reconnaître à divers signes qu'une personnalité est plus particulièrement apte à conduire les grandes affaires politiques; notamment à celui qu'elle possède tout à la fois certaines qualités contraires en apparence: la fermeté dans les résolutions et la souplesse dans l'exécution de ce qu'elle a résolu.

La première de ces deux qualités permet de se maintenir, nonobstant les tergiversations des autres, dans la ligne de conduite qu'on a reconnue la meilleure, de supporter l'inévitable contradiction des indécis et des hésitants, de résister à ceux qui aimeraient mieux laisser aller les choses parce qu'ils ont peur d'encourir en cas d'échec une responsabilité personnelle et parce que, voyant des difficultés partout, ils ont coutume, au milieu du conflit des opinions, de recommander la passivité comme l'attitude la plus avantageuse. L'homme d'Etat fermement résolu ressemble au héros du Tasse, qui court à son but à travers tous les épouvantements et les séductions

dont use la magicienne pour l'en détourner. La possibilité abstraite d'une erreur ou d'un mécompte ne l'arrête pas alors qu'il a épuisé consciencieusement tous les moyens de s'éclairer.

D'un autre côté, pour réussir dans l'exécution d'un plan mûrement médité, il faut avoir assez de souplesse pour savoir se plier à tout changement dans les faits et tenir aussitôt compte des incidents favorables ou contraires qui surgissent à l'improviste. C'est à cette condition seulement que, tandis que s'accomplissent les mesures projetées, la volonté reste continuellement adéquate aux événements. Hardiesse et prévoyance, promptitude et temporisation, art de parler et de se taire à propos, réserve et prévenance, confiance et méfiance fondées sur la connaissance approfondie des hommes, tout cela exige des aptitudes naturelles, soigneusement cultivées, et ne s'apprend guère, au fond, que par une vie variée.

La manifestation accidentelle de qualités différentes dans la conduite d'un homme d'Etat paraît quelquefois aux gens inexpérimentés énigmatique ou incompréhensible. Cette contradiction apparente n'est, au contraire, que le reflet d'une unité supérieure dans le caractère de l'homme d'Etat, en rapport avec les faits, dont il se sait indépendant. La critique historique doit apprécier non pas seulement les succès d'un homme d'Etat, en tant qu'ils lui sont imputables, mais encore les obstacles qu'il avait à surmonter. On pourrait presque dire que le degré de puissance personnelle d'un homme d'Etat se mesure surtout à la dureté et à la rigidité des matériaux sur lesquels elle a à s'exercer. Des hommes comme Cavour sont remarquables par cela même qu'ils savent faire converger vers un but unique tantôt les scrupules de légitimité et de bigotterie d'un souverain, tantôt les mouvements révolutionnaires du peuple.

Pour ces manifestations transcendantes de l'art de gouverner, il n'y a évidemment pas de théorie; car elles apparaissent dans l'histoire comme des événements isolés, et, d'autre part, des recommandations ou des préceptes théoriques n'exerceraient aucune influence sur le développement de facultés ou de traits de caractère aussi rares. Dans le cours de l'exécution de grandes actions, le succès dépend en grande partie du coup d'œil, de la pénétration, qui donnent temporairement à l'homme une sorte de prescience. Ainsi, rien que le moment où un acte politique important doit être accompli échappe à toute détermination théorique préalable; la théorie ne saurait préciser à quel instant un acte doit être considéré comme tardif ou comme prématuré.

Mais cela ne veut pas dire que, même pour les hommes d'Etat les plus éminents, la Politique théorique n'ait pas une très grande valeur. Elle est pour eux la pierre de touche de leurs propres observations et complète ce qu'ils n'ont pu voir et apprendre par eux-mêmes; elle peut être une conseillère dans la période de la conception et de la préparation; elle fera peut-être naître des doutes dans leur esprit, et ils seront d'autant plus fermes dans leurs résolutions qu'ils auront fini par les surmonter. Nul homme d'Etat n'est tellement sûr de lui qu'il ne cherche à augmenter, par l'étude des précédents, la probabilité du succès. Ce qui détermine l'heureuse issue d'entreprises difficiles, c'est le discernement qui fait reconnaître immédiatement les cas où les données de l'expérience sont inapplicables et où il n'y a pas à chercher les précédents. Les politiques à courte vue agissent sans connaître la règle; les politiques doctrinaires, qui tiennent plus de compte de la règle que de la vie réelle, agissent en exagérant la valeur de la règle aux dépens du cas spécial. En réalité, il faut savoir mesurer la distance qui sépare les règles générales fournies par l'expérience des particularités de chaque cas donné: tout est là. Ceux qui, ayant à résoudre un problème difficile, ont soigneusement scruté ce que l'expérience des siècles, dûment éprouvée et méthodiquement coordonnée, indique comme une règle, y gagnent tout au moins un bill d'indemnité moral.

Du reste, on ne saurait oublier non plus que de très grands hommes d'Etat ont commis parfois de lourdes erreurs politiques. On est tout surpris que des politiciens de profession puissent si souvent tomber à la fois dans une même erreur. Bornons-nous à rappeler que, presque partout, dans les plus hautes sphères de la diplomatie anglaise et française (y compris l'empereur Napoléon III lui-même), on regardait comme indubitable le succès final des Etats du Sud dans la guerre de Sécession et de l'armée autrichienne en 1866.

La vigueur intellectuelle d'un homme d'Etat digne de ce nom ne se reconnaît pas seulement à l'étendue et à la variété de ses connaissances, mais mieux encore peut-être à la promptitude avec laquelle il se rend compte des événements et en devine le sens et la relation, à un moment où d'autres ne les soupçonnent pas et alors surtout qu'il s'agit de ces faits psychologiques qui sont des mobiles si puissants parmi les peuples comme chez les individus. Pour la politique, il n'y a pas sur le terrain psychologique de modes de preuve ayant une force objectivement obligatoire. Les questions controversées ne peuvent y être résolues ni à coup de

majorités, ni par des sentences judiciaires; il appartient, en définitive, à la conviction personnelle et subjective d'admettre ou non comme établis les faits politiques jugés importants. Il n'en est que plus dangereux de se tromper et plus essentiel d'examiner les faits sans prévention, de façon à ne pas nier les uns par crainte ou par aversion et à ne pas accepter les autres parce qu'ils répondent à une espérance ou à une prédilection personnelle.

Bien peu d'hommes ont la faculté, quand ils ont à observer des faits politiques, de faire abstraction de leurs craintes ou de leurs désirs. Voilà pourquoi, dans les débats parlementaires, chaque parti affirme toujours avoir derrière lui la majorité de la nation.

Entre les actes gouvernementaux dans lesquels on s'en tient essentiellement aux précédents et ceux qui relèvent de l'art de gouverner, dans toute sa perfection, et qui portent l'empreinte du génie, il existe un vaste champ intermédiaire, que l'homme d'Etat a infiniment de peine à embrasser et à dominer.

Bien que, depuis le XVII[e] siècle, l'Angleterre n'ait pas traversé de crises violentes, comparables aux secousses ressenties sur le continent à la suite de la révolution française; bien que, pendant les deux derniers siècles, le régime parlementaire s'y soit développé d'une manière continue et comparativement paisible et n'ait subi que des oscillations tout accidentelles, personne ne saurait contester qu'une foule d'hommes d'Etat marquants ont pu y donner carrière à une initiative féconde: il suffit de citer, parmi beaucoup d'autres, les deux Pitt, Fox, Burke, Canning, Wellington, Peel et Cobden.

C'est donc une grossière erreur de croire que la liberté politique d'un peuple empêche les hommes d'Etat de déployer à l'aise leurs capacités. Un pouvoir sans contre-poids et la faveur d'une autorité héréditaire sont, pour des personnages notables, un danger bien plutôt qu'un encouragement. La susceptibilité à l'égard d'une critique loyale dénote incontestablement de la faiblesse de caractère, et cette critique ne s'exerce que dans les pays libres. De nos jours, il n'est guère croyable que personne puisse jamais prétendre à des pleins-pouvoirs pour accomplir de grandes actions. Aussi l'habitude de s'en remettre à l'autorité absolue d'un homme d'Etat dirigeant tout a-t-elle presque toujours pour conséquence un affaiblissement dans le caractère de la nation.

Du reste, tous les hommes d'Etat éminents ont, à côté d'une très forte individualité qui nous laisse l'impression de quelque chose

d'inimitable, certains traits communs auxquels leur puissance d'action paraît subordonnée. Il est également instructif pour la théorie politique d'étudier ces traits.

Dans les pays où l'expérience politique est le plus riche, en Angleterre, en Amérique, en Hollande, la biographie d'hommes d'Etat éminents prend, en fait, une place si prépondérante dans la littérature politique qu'il semble absolument impossible de comparer avec ce qui se passe dans ces pays les conditions de débit des livres allemands. Le goût jusqu'à présent dominant des Allemands, des Français et des Italiens pour les abstractions politiques est également sensible dans leurs tendances littéraires.

L'un des signes communs auxquels se reconnait le coup d'œil de l'homme d'Etat consiste en la connaissance des points de contact entre les diverses forces agissantes dans l'Etat et des rapports existant entre les principales branches spéciales de l'administration publique. Avant tout, l'homme d'Etat sait que, chaque fois qu'il agit, l'effet se fait sentir au delà de l'objet immédiat qu'il avait en vue.

Les germes de maladie, dans la vie politique, ne restent jamais fixés sur le premier objet qu'ils ont infecté; ils sont contagieux de leur nature. A l'inverse, toutes les fois que le corps de l'Etat s'est fortifié en un point, les heureux effets du traitement se font sentir partout. Si l'on appelle si souvent l'Etat un organisme, il prend sans aucun doute subjectivement cette qualité aux yeux des personnes qui président à ses destinées.

Un ministre ne mérite pas encore le nom d'homme d'Etat lorsqu'il connait à fond toutes les particularités de son département. Il s'avouera certainement à lui-même que virtuose n'est pas synonyme d'artiste. Si, par exemple, un homme placé à la tête des affaires publiques prétendait sérieusement que l'on peut séparer la politique intérieure des affaires étrangères, le mode de recrutement de l'armée de l'administration financière, l'organisation judiciaire des formes de l'administration proprement dite, en ce sens qu'à la longue l'une pourrait être bonne, l'autre restant mauvaise, de deux choses l'une: ou bien, dans un moment d'embarras, il chercherait une simple excuse, ou bien il n'entendrait rien à ce qu'est un Etat. C'est déjà une raison pour laquelle il n'est pas bon que le gouvernement soit composé d'une série de ministres égaux entre eux et que les uns et les autres soient des spécialistes dans leur département respectif; il vaut infiniment mieux qu'il y ait au dessus d'eux

un premier ministre, ou un président du Conseil des ministres, représentant l'unité de gouvernement.

La théorie de la politique a donc pour mission de montrer la connexion des choses de l'Etat, avec leurs effets réflexes, et de prouver ce qu'ont de défectueux les actes gouvernementaux qui n'ont été envisagés que d'un seul côté. Nous avons été amené en conséquence, à concentrer les règles politiques en une science embrassant les diverses branches des études politiques. Il est, pour la théorie de la politique, un principe essentiel: c'est que, pour éclairer les faits de la vie publique, il faut les déduire d'autres faits et ne jamais les considérer comme les conséquences d'une catégorie logique quelconque.

La subdivision incessante des sciences politiques en une série de disciplines indépendantes dont chacune aspire à s'isoler et à occuper une place prépondérante par rapport aux autres, a eu ce résultat que les gens soi-disant pratiques tiennent la théorie en médiocre estime. Cette tendance à se rendre indépendante est tout particulièrement accentuée pour l'Economie politique, qui a souvent émis la prétention de fournir, à elle seule, avec ses formules, la règle de tous les actes gouvernementaux. Pendant un temps, on parut croire que l'intérêt économique et l'intérêt de l'Etat étaient une seule et même chose. C'est une faute de mettre en relief les côtés économiques des questions aux dépens des intérêts éthiques.

Si ces idées sont justes, on pourrait encore en faire plusieurs applications utiles que nous renonçons à développer ici. Nous nous bornerons à quelques brèves indications.

Pour former le personnel des fonctionnaires et employés, dont la valeur est de si haute importance pour l'Etat, on ressentira de plus en plus, à mesure que se subdivise le champ de travail scientifique, la nécessité d'un enseignement général afin d'arriver à montrer la connexion existant entre les principales branches de l'administration publique.

Il faudra aussi faire disparaître l'opposition théorique trop accentuée qui existe entre la culture juridique et la culture politique. Ceux-là précisément qui ont l'autorité intellectuelle de la science se figurent trop souvent à tort qu'aux subdivisions de la doctrine et à la répartition des enseignements correspondent des subdivisions analogues dans la vie réelle. Aussi est-ce à bon droit, selon nous, qu'on a contesté l'opportunité de créer, à côté des

facultés de droit, des facultés distinctes pour les sciences sociales.

On pourrait faire une autre application des idées exposées plus haut, relativement à la composition de nos corps représentatifs. Il serait intéressant d'examiner si, eu égard à l'état actuel de l'Allemagne, il n'y aurait pas moyen, dans cette composition, de déterminer plus exactement la proportion idéalement désirable entre les membres ayant certaines connaissances professionnelles spéciales et ceux qui ont une expérience politique générale.

Jusqu'à présent, ces deux éléments sont en opposition, au détriment de l'action utile des deux facteurs. D'une part, on remarque combien des spécialistes appelés à siéger dans un corps politique se donnent, en général, peu de peine pour mettre leur science à la portée de tout le monde. D'autre part, on se plaint que les hommes qui se vantent de leur sens pratique estiment à priori qu'en politique des connaissances étendues ne peuvent servir à rien. Et pourtant nos chambres ne sauraient se passer complètement d'aucune de ces deux catégories d'hommes. De nos jours, une assemblée qui ne serait composée que de spécialistes appartenant à une seule et même catégorie ou à des domaines absolument distincts, ne serait pas plus apte à une action parlementaire efficace que si elle se composait exclusivement «d'honnêtes gens» (Vertrauenswürdigen Characteren).

Chapitre III.

Du lien qui unit la science à l'art dans la Politique.

Sommaire: 22. Des stades à parcourir dans l'examen des questions politiques. — 23. I. La question de principe en politique. — 24. II. La question d'efficacité. — 25. Résultats au point de vue du régime parlementaire. — 26. III. La question technique du mode d'exécution. — 27. Exemples relatifs à la triple nature des actes de gouvernement. — 28. L'organisation militaire prussienne étudiée au point de vue des principes, au point de vue de l'efficacité et du point de vue technique. — 29. La question d'efficacité est presque toujours la question capitale dans la politique pratique. — 30. Discussions entre les partis sur la question de savoir si une affaire doit être jugée d'après les principes ou d'après les considérations d'efficacité.

22. — Lorsque, en politique, on sait et l'on peut, on est par là même en mesure de pronostiquer les effets des actes de gouvernement. Les difficultés de la vie publique ressemblent beaucoup aux maladies internes sur la nature desquelles les médecins se disputent tant qu'ils ont à traiter le patient: la vérité ne se fait jour qu'après coup, et une fois qu'il a succombé. Bien que la constatation de son véritable mal ne soit plus alors d'aucune utilité au défunt lui-même, elle n'est pas perdue pour l'humanité. Il en est de même dans la politique pratique. La solution des cas discutables ne se trouve souvent que plus tard, après que l'historien a pu analyser l'ensemble des faits et en montrer l'enchainement. Presque toujours, au moment même, certains éléments de la question nous échappent. Dans des entreprises considérables, nous ne pouvons que bien rarement en prédire l'issue absolument à coup sûr. La tendance à prophétiser dans des affaires politiques embrouillées dénote ordinairement ou de la présomption, ou de l'ignorance.

De même, on manquerait d'impartialité et d'équité en reprochant à un homme d'Etat d'avoir ignoré des faits qui ne se sont manifestés que plus tard et qui, au moment même où il agissait, ne

pouvaient encore être connus avec certitude. On n'a le droit d'exiger des gouvernants qu'une seule chose: c'est qu'ils aient plus de coup d'œil, de clairvoyance et de prévoyance que les gouvernés.

Au reste, toute entreprise politique peut se ramener à un mode de développement déterminé, qu'il est important d'étudier.

Les questions à examiner successivement dans la politique pratique sont au nombre de trois: 1) la question de principe; 2) la question d'efficacité; 3) la question technique.

23. — 1) La question de principe. Dans tout acte de gouvernement qui est libre, c'est-à-dire non prescrit par la loi, il faut rechercher, tout d'abord, s'il est conforme au droit et aux bonnes mœurs, si les effets qu'il produira sont en harmonie avec les tâches générales de l'Etat, avec l'état actuel de la civilisation et avec les traditions du peuple même dont il s'agit.

Doit être condamné, au point de vue des principes, tout acte de gouvernement qui est contraire au droit en vigueur, à la morale et aux tâches que l'Etat est appelé à remplir, ou, tout simplement, qui va au delà de ces tâches. Exercer la bienfaisance d'après les points de vue universellement admis dans ce monde, sans distinction de cultes, d'opinions et de nationalités, est un simple devoir d'humanité, un devoir cosmopolite de l'homme isolé ou des hommes librement réunis en société. Affecter les ressources de l'Etat au soulagement de la misère de peuples étrangers serait aller au delà de la mission de l'Etat, telle qu'on la comprend de nos jours et que l'on continuera sans doute à la comprendre tant qu'il subsistera un lien plus étroit entre chaque Etat et ses propres ressortissants. Les principes, en politique, se manifestent le plus souvent sous une forme négative, en ce sens qu'ils interdisent certains actes que des gouvernements légers pourraient se laisser entrainer à accomplir, séduits par une utilité tout accidentelle. D'un autre côté, ce qui, d'après les principes, est positivement nécessaire à l'Etat, doit en général être réglé et prescrit par la loi.

Aussitôt qu'un acte est reconnu licite et en harmonie avec la mission de l'Etat, l'affaire entre dans un nouveau stade d'examen.

Comme nous nous occupons essentiellement des principes de la politique, nous avons à en rechercher les rapports avec les principes du Droit et de la morale et avec la mission de l'Etat.

Commençons toutefois par nous expliquer sur le caractère général de la question de principe et de la question d'efficacité.

Les difficultés à surmonter dans le premier stade sont assez

sérieuses. Supposons qu'on ne s'entende pas sur la question de savoir si un acte projeté est conforme ou non aux principes: qui la tranchera? Chacun interprète la loi dans son sens; les uns la tiennent pour favorable, les autres pour contraire. Et surtout combien on diffère sur la manière de comprendre la mission de l'Etat, le véritable objectif de la vie publique!

L'une des tâches les plus importantes de la science politique découle précisément de ces difficultés. C'est à elle qu'il appartient de dégager de la conscience populaire la véritable mission de l'Etat. La théorie de la mission de l'Etat, des tâches qu'il a à remplir (Staatszwecken), est le fondement de toute la science politique.

Il faut, tout d'abord, reconnaître en fait que, là où la plus grande unité semble désirable, règne, au contraire, la plus grande diversité d'opinions. Les différentes conceptions que l'on se fait aujourd'hui de la mission de l'Etat, sont, à y regarder de près, singulièrement obscures, confuses et contradictoires. Pour la majorité des humains, l'Etat n'a pas d'autre mission que d'accomplir leurs propres désirs ou de donner satisfaction aux intérêts sociaux. Il y a eu des époques où les hommes ont moins réfléchi que de nos jours à la mission de l'Etat; mais il n'en est aucune où ils l'aient comprise aussi différemment.

Il serait facile de démontrer que la différence dans les façons de concevoir la mission de l'Etat marque ce qui distingue entre eux les partis politiques du temps présent.

On regarde communément comme incertains et méconnaissables les points sur lesquels il existe de nombreuses opinions divergentes. Aussi n'est-il pas surprenant que toute une classe de politiciens sceptiques n'accordent aucune portée aux questions de principes et se moquent des gens qui parlent de principes politiques: à leurs yeux, on n'invoque un principe que pour masquer ses actions. Au surplus, les reproches que les partis se jettent réciproquement à la tête peuvent se résumer en ces deux formules: on est sans principes, ou l'on est à cheval sur les principes.

Entre ces deux écueils se trouve l'étroit chenal sur lequel la politique moderne doit naviguer. A défaut de buts universellement assignés à l'Etat, elle sera toujours exposée à un reproche, pour le moins. Voilà déjà pourquoi l'on évite aujourd'hui de poser expressément dans les lois elles-mêmes les principes dont elles découlent; ainsi, les codes pénaux modernes se gardent bien de dire s'ils ont pour but l'intimidation, l'expiation, ou l'amélioration.

Suivant les fins qu'un gouvernement considère comme la résultante extrême de ses principes, on caractérise d'ordinaire la Politique:

au point de vue des relations extérieures, comme politique de guerre, de paix ou de neutralité;

comme politique dynastique, nationale ou de cabinet;

comme politique révolutionnaire ou légitimiste.

La politique qui n'a pas le courage d'arborer un principe, ou qui ne sait pas exactement ce qu'elle peut et doit vouloir, s'appelle communément politique de juste milieu. La différence fondamentale entre les maximes d'Etat anglaises et françaises s'accuse notamment en ce que les hommes d'Etat anglais ont de tout temps répugné à poser des règles générales de conduite politique, tandis que, depuis la Révolution, les Constitutions en France ont toujours formulé certains principes généraux; exemple que l'on a suivi aveuglément en Allemagne, en 1848, lorsqu'on a rédigé la maxime que toute puissance doit dériver du peuple.

24. — 2) Une fois ce premier stade franchi, on entre dans le cercle des questions d'efficacité.

L'acte projeté ne se heurte à aucun principe de droit ou de morale, à aucune considération politique supérieure: de quels moyens dispose-t-on pour l'exécuter? Dans ce second stade, il n'y a plus à rechercher que l'efficacité et l'utilité de l'acte d'après les conséquences qui en découleront. Ici il faut de la clairvoyance et de la pénétration; il importe de savoir calculer les probabilités. Tout projet discutable est exposé dès le début à deux sortes d'objections; on prétendra:

soit que le résultat espéré ne saurait être obtenu au cas particulier ou que le résultat serait contraire à celui qu'on attend;

soit qu'il ne pourrait être obtenu qu'au prix de sacrifices et d'inconvénients supérieurs aux avantages probables.

La question d'efficacité se présente relativement de la façon la moins compliquée dans la rédaction d'une loi sur l'objet et les avantages de laquelle les facteurs essentiels sont d'accord. Et, cependant, que de discussions sur telle ou telle disposition! Que de doutes, si le temps permet de s'y arrêter!

Sont également assez simples les questions pour lesquelles le débat se résume dans l'alternative de savoir si la mesure projetée doit être adoptée ou abandonnée comme étant, tout compte fait, plutôt avantageuse ou plutôt nuisible. Mais il en est tout autrement des cas où une série de mesures concourent ensemble au même but,

où il faut régler l'ordre et la succession de ces mesures, et où il importe de pourvoir d'avance à l'éventualité d'un échec partiel.

25. — En général, on peut admettre que le nombre des amendements croît en raison du nombre des personnes appelées à délibérer sur le projet. Aussi de grands assemblées sont-elles absolument incapables de combiner au point de vue de l'efficacité une série d'actes devant réagir les uns sur les autres. Même de plus petits collèges n'y sont pas aptes lorsque les faits auxquels est subordonné le résultat d'un acte se modifient rapidement, ce qui est le cas ordinaire dans le domaine de la politique étrangère ou des opérations de guerre.

La Diète germanique ne parvint pas à donner à son représentant, M. de Beust, des instructions pour la Conférence de Londres de 1864. Pendant la guerre de 1866, on avait complètement perdu de vue, du côté de la Confédération, les souvenirs de l'ancien Hofkriegsrath autrichien. Tout ce qui ne peut être fixé d'avance, d'une manière complète et immuable, par les instructions d'hommes du métier peut l'être beaucoup moins encore, au point de vue de l'efficacité, par les décisions d'une assemblée nombreuse et mêlée. Par suite, que le gouvernement soit monarchique ou républicain, il est indispensable que l'initiative des actes de gouvernement facultatifs soit laissée de préférence au pouvoir exécutif. L'influence toute naturelle des assemblées législatives dans les Etats soumis au régime parlementaire ne devrait donc jamais tendre à gouverner elles-mêmes ou à exiger que le pouvoir exécutif soit absolument subordonné à leur bon plaisir et dépendant d'elles, mais, bien au contraire, se borner à stimuler le gouvernement en cas de lenteurs ou d'omissions préjudiciables, à réclamer de lui des renseignements sur des événements dont il méconnaîtrait l'importance, à contrôler après coup sa conduite et à lui demander compte de ses fautes et de ses maladresses. En d'autres termes, leur rôle est essentiellement un rôle de critiques des faits. La république romaine avait parfaitement compris et appliqué ce principe à l'égard de ses magistrats supérieurs. Le principe fut, au contraire, complètement méconnu par le Long Parlement sous Cromwell et par les assemblées françaises du temps de la Révolution. Les grandes assemblées démocratiques ont presque toujours montré un invincible penchant à la rhétorique et, par suite, à des décisions passionnées et improvisées dont le succès dépend trop souvent du hasard. De là l'opinion très justifiée que des républiques gouvernées d'après les principes du radicalisme tson des alliées peu sures dans la politique extérieure.

Les conflits si fréquents entre Assemblées représentatives et Gouvernements proviennent le plus souvent, lorsqu'il s'agit d'affaires administratives et non de principes politiques, soit de ce que les autorités qui ont commis un acte arbitraire ne veulent pas admettre après coup que cet acte soit critiqué, soit de ce que les chambres essaient hors de propos de s'immiscer dans des affaires en cours. D'une part, tentative de soustraire la direction des affaires publiques aux critiques du pouvoir législatif et à tout contrôle financier; de l'autre, tendance fâcheuse à traiter les questions d'efficacité d'après la méthode des déductions juridiques et à entraver les affaires par une intrusion injustifiée.

Dans la discussion d'affaires publiques, la phase de la préparation doit être nécessairement distincte de celle de l'exécution. La première exige la diversité des points de vue comme résultat de la discussion; la seconde, l'accord absolu de tous les agents appelés à concourir à l'œuvre. A moins qu'il ne s'agisse d'empêcher un acte gouvernemental illégal ou dangereux, c'est méconnaître l'accord indispensable dans la phase de l'exécution que d'intervenir dans une affaire qui est en train; fût-ce pour lui donner une direction qu'on jugerait meilleure.

Le système préventif qu'on repousse aujourd'hui ou qu'on cherche à limiter de la part des gouvernements vis-à-vis des abus possibles des droits individuels, ne vaut pas mieux en tant que système parlementaire, vis-à-vis des actes gouvernementaux d'une efficacité contestable. Les reproches si souvent formulés par les partis qu'une affaire non encore terminée aurait dû être introduite autrement, le manque de réserve dans l'énonciation de critiques prématurées, fortifient — l'expérience l'a démontré — l'esprit bureaucratique et la tendance à se passer du concours du parlement, même dans des cas où il aurait pu être utile. Plus il y a, dans une assemblée législative, de connaissances théoriques non suffisamment pondérées par l'expérience des affaires, moins on peut attendre d'elle qu'elle traite convenablement les questions d'efficacité.

Si, comme nous l'avons déjà donné à entendre, c'est une erreur de vouloir, au moment même où l'exécution commence, régler par avance la marche des choses jusque dans les moindres détails, une tentative de ce genre aurait encore bien plus d'inconvénients une fois que l'affaire est en cours d'exécution. Les modifications presque inévitables de plans primitivement exacts et bien conçues, doivent être abandonnées à l'initiative et à la responsabilité des personnes

chargées de l'exécution; il est infiniment rare qu'une entreprise puisse être menée à bonne fin en s'en tenant littéralement au programme arrêté à l'avance.

Il ressort de ces indications toutes générales que, dans les questions d'efficacité, il importe de laisser plus de latitude à ceux qui sont appelés à conduire les opérations. Vis-à-vis des opinions régnantes sur la mission de l'Etat et sur les principes qui en découlent, le jugement personnel contraire d'hommes considérés n'a en lui-même aucune valeur. Personne ne peut sérieusement demander que la confiance en n'importe quel personnage aille jusqu'à faire confesser ou rejeter des principes politiques.

Quand il s'agit d'efficacité, la confiance en les agents joue incontestablement un rôle considérable dans la politique pratique. L'importance de plus en plus grande donnée à la liberté politique n'y peut rien changer. Aussi, en Angleterre, considère-t-on non seulement comme convenable mais même comme indispensable la présence personnelle de chefs ou leaders à la tête des grands partis politiques comme à la tête des affaires elles-mêmes. En France et en Allemagne, où l'esprit démocratique des classes moyennes est prépondérant, l'idée de l'égalité non seulement des individus mais encore des opinions a refoulé l'idée d'investir certaines personnalités éminentes de la mission de confiance de diriger les partis.

C'est ce qui explique pourquoi des individus parfaitement insignifiants, invoquant les Droits de l'homme, regardent comme un devoir sacré d'exposer leur manière de voir, même après que tout ce qui était essentiel a déjà été dit et que la discussion est épuisée.

De semblables aberrations sont peut-être excusables; mais il est toujours fâcheux de perdre de vue que le succès des actes de gouvernement importants dépend au moins autant de la liberté d'allures et de la clairvoyance de ceux qui ont à les accomplir que de la rectitude objective des projets adoptés. L'expérience a déjà montré que, dans des questions d'efficacité, des personnes bien qualifiées ne doivent jamais être contraintes, encore qu'on pût peser sur elles, d'agir contrairement à leurs propres convictions et de se conformer à l'opinion d'autrui; car l'absence de confiance en les mesures qu'on leur imposerait paralyserait naturellement leur énergie et amoindrirait, au grand détriment de l'œuvre à accomplir, la valeur intrinsèque de leurs aptitudes personnelles. Dans les Etats libres, il va de soi que plus on laisse d'influence et d'indépendance personnelles aux agents dans les questions d'efficacité, plus s'accroît leur responsabilité juri-

dique et politique, et qu'en particulier la responsabilité ministérielle est un principe essentiel.

26. — 3) Nous arrivons maintenant à la question technique.

Etant admis que la destination d'un bâtiment est fixée, que l'on est d'accord sur la superficie, le style, la hauteur, la largeur et la distribution intérieure de l'édifice, il reste à déterminer les matériaux les mieux appropriés, à préciser l'endroit d'où on les tirera, à choisir les ouvriers, à tenir compte du temps qu'il fait et des saisons, à surveiller les travaux de façon que chaque partie de l'ensemble soit exécutée à son heure et n'entrave pas la marche des travaux. Il y a, dans toute entreprise de ce genre, un propriétaire pour le compte de qui se fait la bâtisse, un architecte qui dresse les plans et devis, et des ouvriers qui exécutent l'œuvre en détail; on retrouve assez exactement cette division tripartite dans les fonctions politiques. Toute question politique a un côté technique; seulement il se peut que, dans certains cas, il soit inutile de s'en préoccuper spécialement parce qu'on est d'accord sur la manière de procéder, tandis que, dans d'autres, le côté technique comporte une discussion à raison de sa nouveauté. Pour la plupart des fonctions politiques, il est pourvu, dans tous les Etats bien organisés, à la solution des questions techniques par des corps permanents: les diverses administrations et les corps de fonctionnaires constitués à cet effet. Plus l'organisation de ces corps est parfaite, plus l'exécution des actes gouvernementaux est facile au point de vue purement technique.

27. — L'organisation des corps de fonctionnaires, leurs qualités intellectuelles et morales et, par suite, les services qu'ils sont en mesure de rendre même dans les nouvelles affaires politiques qui peuvent surgir, tout cela constitue pour un Etat un intérêt de premier ordre. Mainte entreprise mûrement étudiée et bien préparée échoue durant l'exécution, parce qu'on n'arrive pas à réunir les moyens techniques indispensables ou qu'on ne sait pas s'en rendre maître. Sans une magistrature foncièrement instruite, il est impossible et dangereux d'entreprendre une réforme radicale de la législation. En Angleterre, c'est précisément le manque de connaissances juridiques approfondies qui explique pourquoi l'on ne parvient pas à y codifier le droit.

Représentons-nous la formation d'un nouvel organisme gouvernemental, d'un nouvel Etat, tel que la Russie sous Pierre le Grand,

et les moyens qu'il lui fallut tout d'abord réunir pour réaliser ses plans, en attirant auprès de lui des capacités de toutes les parties de l'Europe; songeons aux plans de réforme de Joseph II en Autriche et à la tentative avortée des Etats-Unis, pendant la guerre de Sécession, d'introduire le service militaire obligatoire: il est évident que, tant qu'un peuple n'est pas assez mûr pour se gouverner lui-même, les fonctionnaires sont les instruments indispensables de t o u t progrès politique. Personne peut-être n'a mieux reconnu et plus souvent exprimé que l'empereur Nicolas I de Russie cette vérité que la volonté d'un autocrate ne peut à peu près rien contre la force d'inertie d'un corps de fonctionnaires indolent, corruptible et peu développé intellectuellement.

On ne forme pas par décret ce trait caractéristique qu'une tradition séculaire a imprimé sur le corps des fonctionnaires prussiens et dont les Français ont aussi été frappés d'emblée lorsqu'à notre propre surprise ils ont parlé de son «génie administrateur». A côté d'un sentiment d'honneur rigide, qui ne devient que lentement une tradition héréditaire lorsque la valeur personnelle des fonctionnaires est reconnue par l'autorité supérieure, il faut de l'élasticité d'esprit, de la souplesse, du tact, la capacité de comprendre les nouveautés et de se les assimiler.

Rien n'est plus curieux que le fait que la bataille de Sadowa détermina subitement toutes les puissances militaires de l'Europe à modifier l'armement de leur infanterie, alors que, depuis des années, les diverses administrations militaires connaissaient le fusil prussien et avaient eu toutes les occasions non seulement de l'expérimenter sur les places de tir, mais encore d'en étudier les effets pendant la campagne de Danemark de 1864: elles ne pouvaient pas douter que, depuis longtemps déjà, on eût atteint à la perfection.

La routine est l'ennemie de tout progrès; elle recule déjà devant l'effort qu'exige tout examen de choses sérieuses. On se croit volontiers en possession de ce qu'il y a de mieux. La bureaucratie y est d'autant plus encline qu'elle vit plus isolée du monde et du mouvement général des idées, et que ses actes sont plus rigoureusement soustraits à la critique. Peu à peu se développe dans ses rangs un souverain dédain pour l'opinion des profanes, bien que l'histoire des sciences politiques enseigne combien souvent les réformes les plus fécondes ont été dues à l'initiative d'hommes qui n'appartenaient pas aux sphères directement touchées. L'habitude du détail quotidien des affaires fait trop souvent perdre le sens de la générali-

sation et la compréhension des maux qui pèsent sur autrui. Les techniciens purs n'aperçoivent, la plupart du temps, que les «difficultés pratiques» d'une innovation, sans se sentir poussés par le ressort qui les ferait surmonter.

Ce que nous avons dit de la solution des questions d'efficacité s'applique, à fortiori, aux modalités techniques de l'exécution. Les corporations politiques sont peu aptes à une décision définitive, bien que la critique doive nécessairement conserver la faculté de se faire entendre et que, dans nos pays civilisés, il se trouve presque partout, en dehors du monde des fonctionnaires, des hommes dont l'avis sur des questions spéciales serait précieux à recueillir.

28. — L'existence de ces trois stades de la question de principe, de la question d'efficacité et de la question technique n'est pas difficile à démontrer dans la politique pratique pour chaque cas isolé.

Prenons pour exemple l'organisation militaire prussienne, aujourd'hui allemande. Lorsqu'elle fut introduite sans l'approbation du Landtag prussien et fit l'objet d'un conflit entre le gouvernement et la chambre des députés, la question de principe surgit à propos de la conception de l'autorité royale, dont l'affaiblissement inquiéta ceux qui considéraient un recul imposé au souverain, même sur un point peut-être secondaire, comme menaçant le principe monarchique. Elle se manifesta ensuite dans le rapport de la nouvelle organisation avec la législation sur laquelle reposait l'ancien système de landwehr. Elle reparut dans la méconnaissance du droit exclusif d'autoriser les impôts dont avait toujours joui la représentation nationale; enfin, dans l'idée que la landwehr, avec son ancienne organisation, constituait un frein pour la politique de cabinet et une garantie des libertés publiques.

La question d'efficacité ne préoccupa que ceux des opposants qui ne pouvaient admettre la rigueur de ces objections de principe ou se placer aux points de vue idéaux du principe monarchique ou des légitimes tendances de la démocratie, et pour lesquels la question de la violation positive de la loi était décisive sans pourtant que le retour à l'ancien état des choses fût à leurs yeux la condition sine quâ non d'une conciliation. Les questions d'efficacité se réduisaient à trois:

1) En cas de guerre, la nouvelle organisation assurait-elle à la Prusse un supplément de force ou, au contraire, le système de landwehr la garantissait-il mieux contre les ennemis du dehors?

2) Le nouveau système constituait-il un allègement, par suite du renvoi des classes plus anciennes, ou une aggravation des charges militaires, à raison de la prolongation du temps de service dans la réserve?

3) Le pays était-il, oui ou non, en état de supporter, sans danger pour sa situation économique, l'augmentation de charges financières résultant du nouveau système?

On put voir en cette circonstance combien les points de vue s'entrecroisaient sur ces diverses questions. En attendant, la puissance des convenances politiques dans les affaires d'Etat se manifesta en ce que les adversaires les plus acharnés du nouvel état de choses ne purent se maintenir sur le terrain des négations de principe et comprirent la nécessité de faire porter le débat sur l'efficacité éventuelle du nouveau système et de représenter les principes politiques par eux défendus comme étant ceux qui devaient l'emporter aussi au point de vue purement militaire. Malheureusement il est dans la nature des discussions politiques que ceux qui ont contre un acte gouvernemental des objections de principe ne se laissent jamais convaincre de son efficacité, parce qu'ils ferment l'oreille aux arguments de leurs adversaires dès qu'ils craignent de se voir amenés à accepter des conclusions contraires au principe une fois admis par eux. Supposons qu'en l'absence de tout changement notable dans la composition d'une chambre les mêmes hommes discutent, leur vie durant, une question d'efficacité: le résultat sera égal à zéro, pour peu qu'il y ait entre eux des divergences de principe.

En admettant donc, ce qui dans de semblables circonstances sera toujours contesté, que chacun des partis reste de bonne foi fidèle à ses opinions, il est clair que les manières de voir ne pourront se modifier que s'il survient quelque fait nouveau, d'une évidence irrésistible.

Les questions techniques surgirent, lors de la nouvelle organisation militaire, à propos de la formation des unités tactiques, de la fixation du nombre d'hommes devant composer chaque unité, du meilleur mode de recrutement des cadres inférieurs, etc., mais surtout à propos de la durée du service. On vit, spécialement à l'occasion de cette dernière question, combien peuvent avoir de peine à s'entendre ceux qui se placent spécialement, soit au point de vue des principes, soit au point de vue technique: les militaires de profession ne cessèrent de soutenir qu'il est radicalement impossible de former un soldat en moins de trois ans; les profanes, au con-

traire, trouvèrent cette assertion presque incroyable, et, faisant de la question de la durée du service une simple question d'efficacité, demandèrent si un service de plus de deux ans n'aurait pas, au point de vue économique, des inconvénients bien supérieurs à ses avantages militaires éventuels.

On pourrait joindre bien d'autres exemples à celui que nous avons choisi. En matière de législation, la question de principe se trouve dans la relation de la loi projetée avec les bases éthiques de l'Etat et les besoins généraux auxquels il a à pourvoir; la question d'efficacité, dans la conciliation de la ratio legis avec les nécessités de la vie sociale; la question technique, dans la rédaction de la loi et le choix des termes, au double point de vue de l'exactitude du langage juridique et de la plus grande facilité de compréhension.

Dans la théorie, les trois questions: de principe, d'efficacité et technique, peuvent toujours être mises en évidence; dans la pratique, tantôt l'une prédomine, tantôt l'autre; l'une peut donner naissance à des contestations, tandis que l'autre n'en soulève pas. Au reste, elles sont connexes; dans un cas particulier, on peut se demander s'il convient de se préoccuper davantage de l'une ou de l'autre. Dans tous les cas, il n'est pas sans importance, pour la critique scientifique, de considérer de plus près, quand il s'agit de résoudre un problème pratique, les divers stades de développement qui s'y succèdent.

Ces distinctions se sont manifestées dans la procédure parlementaire avant même qu'on en eût bien reconnu partout la base naturelle. Aux questions générales de principe et d'efficacité correspond la division de la discussion en générale et spéciale. L'examen technique des projets est réservé d'ordinaire à des commissions de gens du métier. Le parlementarisme lui-même peut être apprécié au triple point de vue des principes qui ordonnent la limitation du pouvoir absolu du prince, de l'efficacité politique des fonctions attribuées aux représentants de la nation, de l'aptitude technique déployée dans la discussion de certaines affaires.

Il y a, du reste, dans la manière dont les affaires se débattent en Angleterre et sur le continent, une différence essentielle qui provient de la façon dont les parlements s'y éclairent sur les questions d'efficacité. Tandis que, sur le continent, les lumières ne sont guère apportées que par le gouvernement et que les informations de source généralement officielle ne présentent trop souvent qu'une seule face des questions, en Angleterre, au contraire, des commissions

d'enquête parlementaires s'entourent de tous les renseignements possibles, ainsi que le ferait un juge d'instruction, et placent simultanément, sinon également, en regard des faits l'intérêt du gouvernement, celui de l'auteur de la proposition et celui des partis. Ces enquêtes, publiées et abondamment répandues par la voie de la librairie, sont un puissant moyen de développer dans le pays la haute culture politique.

Revenons maintenant à l'objet immédiat de notre étude et considérons l'attitude psychologique d'une personne ayant à se livrer à des actes politiques. L'application continue de la pensée et l'habitude d'agir développent presque toujours les aptitudes de la personne dans un certain sens spécial.

Un intérêt bien naturel attire tout de suite le technicien vers les difficultés d'exécution, vers l'examen des mille particularités qui peuvent se présenter. Si l'on entame avec lui une conversation, on pourra s'assurer que ses objections portent d'emblée sur la dernière partie de l'acte politique projeté: il le déclarera techniquement inexécutable. Il commencera par supputer les frais éventuels. Il conclura le plus souvent qu'on doit réitérer ou laisser de côté une mesure, le plus rarement qu'il y a quelque chose de neuf à tenter. L'avis d'un technicien compétent est déjà précieux par cela seul que, grâce aux négations qu'il renferme, il dispense d'examiner une série d'autres points. S'il implique un doute, il exercera une action suspensive; il en sera surtout ainsi si plusieurs techniciens émettent des avis contradictoires. On connait les difficultés que créent à la construction des navires cuirassés les résultats incessamment changeants du duel expérimental entre l'épaisseur des plaques et la puissance des canons destinés à les percer.

Néanmoins, quand on juge de ces choses, il ne faut pas perdre de vue qu'un homme d'Etat peut être contraint, dans des moments critiques, de choisir pour des raisons d'efficacité un moyen réputé médiocre ou douteux. En général, il en est réduit à opter entre un mal plus grand et un mal moindre. En pleine guerre de Sécession, le gouvernement de l'Union n'avait pas le temps d'attendre que l'on fût fixé sur la meilleure espèce de cuirassés. L'essentiel était de choisir l'un des systèmes préconisés, au risque de le voir ensuite assez promptement déprécié.

Une armée de terre serait dans une situation analogue si, au moment d'entrer en campagne, elle apprenait que l'ennemi possède un armement plus parfait que le sien. Le passage d'un système à un autre exige du temps. On finirait toujours par se dire qu'il

vaut mieux être sûr d'avoir à sa disposition un armement un peu moins parfait que de risquer de manquer, à un moment donné, des armes meilleures adoptées in extremis.

29. — Le plus grand nombre, de beaucoup, des affaires auxquelles l'administration a à pourvoir journellement sont de telle nature qu'elles ne peuvent donner lieu aux objections préjudicielles tirées d'une impossibilité d'exécution pour raisons techniques ou d'une inadmissibilité absolue au point de vue des principes. C'est donc essentiellement au point de vue de l'efficacité que la politique pratique doit se placer dans chaque espèce, et que des critiques peuvent être formulées sur les actes ou sur les personnes.

Nul ne saurait être reconnu comme un politicien, parce qu'il dresse d'une façon instructive des buts éloignés en laissant aux générations futures le soin de les atteindre ou parce qu'il est l'auteur d'un perfectionnement technique dont d'autres ont profité. Napoléon I a été un grand capitaine bien qu'il n'ait pas inventé de nouveau fusil. Napoléon III n'a pas été un grand capitaine bien qu'on lui attribue la paternité d'une mitrailleuse.

La véritable échelle politique pour mesurer un homme d'Etat, est non l'excellence de ses intentions, mais la réussite de ses combinaisons.

C'est précisément là ce qui distingue le jugement moral du jugement politique, que le premier se contente de scruter la valeur personnelle et les intentions de l'homme, tandis que le second se fonde sur autre chose. Sans doute, quand nous parlons d'hommes d'Etat éminents, nous tenons grand compte de la moralité de leurs vues: dans la sphère intellectuelle, la grandeur de l'homme ne se comprend pas sans moralité. Mais, sans perdre de vue cette vérité, on peut dire que, pour tout acte gouvernemental licite en soi, le succès en emporte la justification; la grandeur du succès donne la mesure de la portée d'esprit de l'homme d'Etat qui l'a préparé seul ou en concours avec d'autres personnes.

Nous n'entendons rien enlever par là à la haute valeur des principes politiques; mais nous devons insister sur la règle que nous venons de poser, parce que les partis, avec leur manière étroite et exclusive de juger, considèrent presque toujours la fixité des manières de voir et la fidélité aux programmes non seulement comme une qualité morale, respectable à ce titre, mais encore comme une preuve de capacité politique, et mesurent à cette échelle la confiance que peuvent mériter les hommes politiques.

De ce que l'action politique se subdivise en examen critique

et en exécution, il résulte, en outre, que la question de principe relève toujours de la théorie, la question technique, dans chaque cas donné, de la pratique, et que dans la question d'efficacité se combinent les éléments théoriques et pratiques.

30. — On peut, d'ailleurs, se demander parfois si un acte gouvernemental ne doit être étudié qu'au point de vue de l'efficacité eu égard aux circonstances données, ou d'après un principe idéal. Il arrive dans ces cas que, tandis que l'homme d'Etat recueille, d'une part, des éloges à raison de son succès, il est blamé, de l'autre, pour avoir porté atteinte aux principes ou du moins sous le prétexte de les avoir violés. Les uns regardent souvent comme une question de principe ce qui n'est aux yeux des autres qu'une question d'efficacité. Les différences de manières de voir à cet égard amènent fréquemment des discussions dans le sein d'un même parti. Tout le monde sait quelles inimitiés tenaces engendrent parmi des amis politiques ou entre les membres du même parti politique les débats sur la question de savoir si, dans une affaire, le parti doit se diriger d'après les considérations d'efficacité ou d'après les raisons de principe ou, pour mieux dire, si les principes permettent qu'on ait égard aux considérations d'efficacité. Telle fut la controverse qui, depuis 1866, amena, en Prusse, la dislocation du parti progressiste, si uni antérieurement: la question de savoir si la Constitution de l'Allemagne du Nord, sous la dernière forme arrêtée, devait être acceptée ou rejetée était pour les uns une question de principe démocratique d'une importance suprême, pour les autres une simple question d'efficacité. Ceux qui, dans le vote final, rejetèrent le Projet de Constitution n'y voyaient pas seulement une contradiction avec le principe en vigueur du constitutionalisme et avec la responsabilité ministérielle et le droit absolu de contrôle financier qui en découle, mais encore la division définitive de l'Allemagne en deux tronçons, en un mot un acte contraire au développement et au complément des libertés politiques. Leurs adversaires, tout en partageant leurs aspirations politiques et nationales, jugeaient qu'une attitude purement négative n'aboutirait à rien et que, d'ailleurs, la réalisation de ces aspirations n'était ni sacrifiée par le Projet, ni même indéfiniment ajournée.

L'expérience démontre que, dans les partis dits extrêmes (légitimistes, ultramontains, socialistes), ce sont les considérations de principe, d'ordre moral ou juridique, qui ont surtout du poids, tandis que les partis moyens (libéraux, conservateurs) s'attachent de préférence aux considérations d'efficacité.

Livre II

Principe juridique et moral de la politique.

Chapitre IV.

Rapports entre le Droit positif et la Politique.

Sommaire: 31. Notion de la loi dans la nature et dans l'Etat. — 32. Lois prohibitives, impératives et permissives. — 33. La loi permissive comme base de la Politique. — 34. Objets de la science politique et de la science du Droit. — 35. Les méthodes de la science du Droit et de la Politique. — 36. Valeur relative de la science du Droit pour la politique pratique. — 37. Les fictions juridiques ne peuvent subsister en Politique. — 38. Conséquence et inconséquence dans les actes politiques. — 39. Politique des papes et de l'empereur Napoléon III. — 40. Résumé.

31. — L'une des tâches les plus difficiles de la science est de déterminer avec précision la légitimité des mesures politiques. L'époque actuelle se distingue notamment des siècles antérieurs en ce que, pour toutes les affaires de quelque importance, les partis mettent une sorte de prédilection à se placer ou du moins à feindre de se placer, dans leurs discussions, au point de vue du Droit. Aucun gouvernement n'est aujourd'hui assez mauvais, aucun parti assez plein de confiance en lui-même pour ne pas chercher à éviter le reproche d'avoir violé le Droit.

La question de droit est donc un élément essentiel de toutes les question de principe politiques et ne saurait être perdue de vue dans la science politique. Mais, si l'on veut arriver à des résultats positifs, il est nécessaire de la scinder et de faire une distinction entre la législation positive et actuelle d'un pays et les principes généraux de morale qui sont inscrits au fond de la conscience populaire.

Nous nous occuperons ici, avant tout, des rapports du Droit positif avec la Politique.

On reconnait déjà l'intime connexion du Droit et de la Politique dans l'appellation collective de «sciences juridiques et politiques» (Rechts- und Staatswissenschaften) qui sert à les désigner

tous deux en Allemagne, et mieux encore dans l'expression française correspondante de sciences morales et politiques, lesquelles comprennent les règles relatives à tous les actes soit des particuliers, soit de l'Etat. Or, en réalité, le Droit et la Politique diffèrent-ils dans leur essence et leur nature propre, ou seulement dans leurs manifestations extérieures?

Partons de la notion de la loi pour nous entendre d'abord sur la signification du Droit positif. Le chemin opposé, qui part de la notion du Droit pour arriver à celle de la loi, est plus généralement suivi, et c'est peut-être celui qu'une saine méthode conseillerait de suivre. Mais il nous faudrait commencer par développer une série de notions philosophiques préliminaires auxquelles nous ne saurions nous attarder ici. Au point de vue de notre démonstration, la voie que nous avons indiquée est préférable; elle concorde aussi avec le développement historique de l'esprit humain, qui est parti de certaines règles concrètes et n'a appris que plus tard à distinguer la loi du droit.

On exprime par le mot loi une relation nécessaire de cause à effet, une notion de causalité. Quand nous parlons de lois naturelles, nous entendons désigner la conséquence, prévue de toute éternité, d'un antécédent connu dans le monde des sens: la mort de l'homme est une loi naturelle, tout comme les effets de la lumière, de la chaleur, de l'électricité. Les phénomènes naturels les plus variables en apparence, le temps par exemple, reposent sur certaines lois précises: ils dépendent tout à la fois de la direction du vent, de la pression atmosphérique, de l'humidité relative de l'air, et de la répartition de la chaleur. Une fois qu'une loi naturelle est bien constatée, on peut en prédire les effets avec une certitude absolue. L'état de société, dans lequel nous vivons librement ou sommes contraints de vivre avec nos semblables, correspond à la nature humaine et à nos besoins innés. Pour le maintenir, l'ordonner et le développer — sauf les exceptions concernant les sociétés dans l'enfance — il est indispensable:

1) Que l'humanité se partage en un certain nombre de groupes, c'est-à-dire, en peuples et en Etats;
2) Que les rapports entre peuple, Etat et individus soient nettement réglés d'avance.

La loi juridique pourvoit à ce dernier besoin, tandis que l'on peut qualifier de loi naturelle le fait que les hommes vivent en société. La loi juridique nous enseigne que tel ou tel acte aura

nécessairement telle ou telle conséquence. Nous voyons que, dans la nature humaine, les manifestations physiques et les manifestations juridiques se tiennent: car l'Etat, en général, est tout à la fois une loi naturelle et la plus haute loi juridique de la vie humaine.

La loi juridique donne nécessairement efficacité et sanction aux actions des hommes; c'est elle qui garantit la punition des délits, l'exécution des contrats, la transmission des successions aux plus proches parents. Mais ce but ne peut être atteint qu'autant qu'une volonté collective investie d'un pouvoir supérieur a raison de l'opposition éventuelle des individus. Sans possibilité de coercition, il n'y a pas de loi juridique. Toute loi, quel qu'en soit l'objet spécial, suppose que l'organisation de l'Etat assure une sanction aux devoirs que cette loi impose.

Les lois morales forment une troisième catégorie d'ordonnances. Nous les caractériserons suffisamment, pour le moment, en les définissant «les lois dont l'accomplissement est libre et dépourvu de sanction». Peu à peu la notion de la loi a été étendue à une foule d'autres situations et relations: lois confessionnelles, lois de la pensée, lois de la beauté, etc.

De toutes les lois, les lois juridiques sont les plus anciennes, les seules que les hommes aient su, au début, comprendre et formuler. Ils n'ont reconnu que plus tard que la nature obéit à des lois; et les lois morales sont les dernières dont ils se soient rendu un compte exact. Notre civilisation serait plus avancée si, en général, ces dernières lois avaient été universellement comprises.

La loi juridique, en tant qu'elle est directement et extérieurement coercitive, est dite positive et se présente, comme on le sait, sous la double forme du droit coutumier et du droit écrit. Le pouvoir coercitif supérieur qui s'impose aux individus et qui donne à la loi son caractère positif est le pouvoir public que nous désignons sous le nom de gouvernement. Gouvernants et gouvernés sont donc placés, les uns vis-à-vis des autres, dans la situation respective d'ayants-droit et d'obligés. Leurs relations réciproques font l'objet du droit public, tandis que les rapports des particuliers entre eux sont régis par le droit privé.

32. — La loi munie d'une sanction peut avoir trois objets distincts: 1) prohiber (d'où découle la nullité de ce qui a été fait contrairement à ses prescriptions); 2) ordonner (et, par suite, contraindre à exécuter ses prescriptions); ou 3) permettre (c'est-à-dire ne contraindre qu'après que les ayants-droit se sont décidés).

Le droit public, surtout le droit constitutionnel (Staatsrecht), nous montre les organes du pouvoir public et le gouvernement sous ce triple aspect: 1) il leur interdit certains actes; par exemple, la confiscation, l'érection de tribunaux extraordinaires, l'établissement de nouveaux impôts sans l'assentiment des contribuables; — 2) il leur prescrit certains actes; par exemple, la convocation périodique de la représentation nationale ou l'assermentation des ministres à la Constitution; — 3) il leur laisse toute liberté de décision quant à certains actes licites en eux-mêmes; par exemple, quant à la présentation de projets de loi, à la dissolution des chambres, à la perception des impôts.

33. — Toutes les relations juridiques peuvent être ainsi subdivisées en trois groupes. En elles-mêmes, ces divisions n'ont pas une bien grande valeur scientifique; mais elles acquièrent de l'importance au point de vue des rapports du Droit et de la Politique. La Politique, en effet, a son fondement juridique dans les lois qui laissent le gouvernement maître de déterminer ce qui doit se faire ou non: en politique, il n'y a jamais aucune obligation préalable absolue de faire ou d'omettre un acte de gouvernement, mais seulement pleine liberté de statuer dans un sens ou dans l'autre en vertu de pouvoirs préalablement concédés.

Dans les pays où les budgets sont annuels et exigent chaque fois une nouvelle délibération du parlement, on n'a pas, au point de vue politique, à se demander si les chambres doivent être convoquées dans l'année: cela va de soi. Mais c'est une question politique de savoir à quelle époque de l'année il convient de les convoquer, si ce doit être plus tôt ou plus tard, s'il faut plusieurs sessions ou s'il suffit d'une seule. Nulle loi n'oblige le gouvernement à dissoudre les chambres électives avant l'expiration de la législature. Mais il est infiniment important pour lui d'avoir, s'il le juge nécessaire, la faculté de les dissoudre; et c'est une question purement politique de savoir s'il doit ou non user de cette faculté et si les circonstances sont telles que la mesure paraisse réellement indiquée.

La relation entre la Politique et le Droit se trouve donc exprimée par la relation intime existant entre les lois permissives, ou qui accordent une faculté éventuelle, et les lois prohibitives ou impératives.

En ce qui touche à cette partie de nos recherches, on pourrait se demander si les relations des gouvernants avec les gouvernés ne devraient pas être réglées d'avance de telle sorte qu'il n'y eût

entre eux que des obligations réciproques nettement déterminées, à l'exclusion de toutes autorisations éventuelles.

Cette idée a trouvé d'assez nombreux défenseurs. Pour la réfuter, il faut examiner de plus près la mission de l'Etat et montrer que le droit positif est impuissant à la circonscrire tout entière; ce que nous ne saurions encore faire ici.

Bornons-nous, pour le moment, à constater qu'en fait on a ressenti ou reconnu partout l'impossibilité pour l'Etat de remplir complètement sa mission en s'en tenant à des lois impératives ou prohibitives. On a toujours regardé comme nécessaire de subordonner plusieurs des décisions les plus importantes du gouvernement aux circonstances de chaque affaire. Pour ne citer qu'un cas bien ancien et des plus simples, prenons la conduite d'une guerre. Personne, sans doute, ne s'est jamais avisé de demander que la loi d'un Etat ou bien interdît absolument la guerre, ou bien l'ordonnât dans tel cas fixé d'avance. Partout et toujours, la question de paix ou de guerre a été une question politique, subordonnée aux circonstances, à la force de l'adversaire, à ses dispositions plus ou moins conciliantes, à la gravité des intérêts lésés, etc. On peut comprendre que, dans les monarchies, le souverain ne jouisse pas seul du droit de décider la paix ou la guerre et soit tenu de consulter la représentation nationale; mais on ne comprendrait pas que la loi pût décider d'avance si et quand il y a lieu à déclaration de guerre.

Il en est de même de bien d'autres éventualités de la vie publique. Seulement l'impossibilité de les prévoir et de les régler d'avance dans la loi n'apparaît pas aussi clairement que dans l'exemple que nous avons choisi.

34. — Si nous comparons maintenant le droit et la politique au point de vue de leurs objets respectifs, nous remarquerons:

1) Que ce qui détermine l'application du Droit, c'est la nécessité prévue par la loi. Le juge n'a donc qu'une seule chose à rechercher, à savoir: si le fait affirmé par l'une des parties et contesté par l'autre tombe sous le coup de la loi, s'il est p r é v u ou non.

2) Que ce qui détermine l'application de la Politique, c'est la libre appréciation de l'efficacité, réservée par la loi. L'homme politique a donc à examiner, parmi les manières d'agir licites en elles-mêmes, laquelle est la plus convenable, et, par là même, un cas politique douteux est de ceux qu'en général la loi ne devait pas prévoir.

La loi, en tant qu'elle est impérative ou prohibitive, a donc

pour limites naturelles celles de la prévision humaine dans l'applicabilité d'une règle générale et immuable.

Toute tendance à disposer de l'avenir par des lois doit se maintenir en deçà de ces limites. Si l'on voulait les franchir, on s'apercevrait bientôt, en essayant d'appliquer ces lois, que l'on va à contre-fin. Au Droit appartient la somme des nécessités ou des convenances (Zweckmässigkeiten) constantes et toujours égales à elles-mêmes; à la Politique, la série des convenances variables eu égard aux temps, aux lieux, etc.

35. — De là découle aussi la méthode théorique de la science du Droit dans ses rapports avec la Politique.

On peut, sans sortir de son cabinet, étudier à fond et sous ses diverses faces tout l'arsenal législatif d'un pays: d'abord, au point de vue dogmatique, s'il s'agit de rechercher ce qui, dans ces lois, est encore en vigueur, — ce à quoi l'on arrive soit par l'examen exégétique des textes, soit par la voie de la déduction systématique, en tirant de certains principes de droit universellement admis la justification de chaque conséquence en particulier; — puis au point de vue historique, si l'on étudie les institutions juridiques d'après leur développement à travers les âges, en se souvenant, selon le mot de Gœthe, que le passé seul donne la clef du présent; ou bien au point de vue philosophique, si l'on examine ce que le droit en vigueur devrait être en se plaçant sur le terrain de la raison pure; ou enfin, au point de vue politique, si l'on met en relief soit certaines convenances constantes qui ont besoin d'être consacrées par le droit, soit les imperfections d'une loi en vigueur par rapport aux besoins actuels. Ce qui démontre que la légalité est véritable et que l'harmonie règne dans toutes les parties du droit d'un pays, c'est que toutes les méthodes d'examen aboutissent au même résultat. Toutefois, en réalité, nulle législation positive n'est parfaite dans son ensemble. Nous tirerons, dans le chapitre suivant, quelques conséquences de ces incontestables défectuosités de la loi.

On peut déjà dire ici que, de son côté, la Politique ne saurait se passer de la connaissance du Droit. Les imperfections de la loi lui imposent, en pratique une très notable partie de sa tâche: c'est à la politique qu'il appartient de parer aux lois dont les effets vont à l'encontre des intentions du législateur et de combler les lacunes de la loi. C'est par l'action législative que la politique intervient, quand il y a lieu, dans l'élaboration du droit positif.

Pour se rendre incessamment compte des effets que produit

l'application des lois, un gouvernement prévoyant a un impérieux besoin d'une statistique judiciaire bien organisée, systématique, détaillée et complète. Les comparaisons qu'elle provoque avec ce qui se passe dans les autres Etats donnent, en outre, des lumières sur une foule d'autres questions sociales se rattachant à l'administration de la justice. Quiconque a porté, ne fût-ce que momentanément, son attention sur ces objets ne se fera pas faute de reconnaître que surtout la statistique criminelle jette un singulier jour sur les effets manqués de l'instruction populaire, sur l'état de l'éducation publique, sur les inconvénients moraux de l'ignorance et de la prodigalité, sur les probabilités d'amélioration en matière de criminalité, sur les résultats du mode d'exécution des peines et sur l'efficacité des divers régimes pénitentiaires. Une statistique judiciaire faite sur un plan uniforme est, en réalité, le miroir fidèle de l'administration de la justice et la pierre de touche de la législation; à ce titre, elle constitue, pour un gouvernement soucieux de ses devoirs, le meilleur des moyens de s'éclairer sur la véritable situation des choses et sur les résultats de son action. Il n'est pas aisé d'énumérer tous ces moyens. L'homme politique a un intérêt majeur à connaître les lois qui limitent ses pouvoirs et à savoir jusqu'où vont les facultés dont il est investi; car, d'après ce que nous avons dit plus haut, il ne saurait être douteux pour personne qu'il est lié par les lois impératives et prohibitives en vigueur. Il est essentiel que la Politique soit parfaitement fixée sur les bornes de son domaine, et qu'elle ne donne pas par ses actes matière à contestation sur la question de savoir si la loi ordonnait ou défendait ces actes, ou si elle laissait toute latitude de les accomplir ou non. La fréquence de semblables contestations à notre époque permet de conclure également à l'incertitude du droit et à celle de la politique.

36. — Nous avons encore à examiner de plus près la relation de la jurisprudence et du juge avec la loi en vigueur afin de montrer qu'au point de vue purement politique elle se présente différemment.

Quand on est placé sur le terrain juridique, on part nécessairement de la présomption que le droit en vigueur est généralement applicable. On ne se préoccupe pas de rechercher si, dans un cas donné, il est spécialement opportun et équitable d'appliquer la loi; c'est bien là le sens de l'adage connu: **Fiat justitia, pereat mundus.** Qu'en faisant valoir sans aucun ménagement une prétention qu'il aurait pu ajourner le créancier ruine son débiteur; qu'en punissant pour un mince délit le père de famille on risque de jeter

dans la misère la femme et les enfants dont il est l'unique soutien, ce sont choses qui ne regardent pas le juge: il obéit à une volonté supérieure. Les héros de la tragédie, Othello, le père d'Emilia Galotti, Macbeth, quand ils paraissent à sa barre, ne sont pour lui rien autre chose que des candidats à l'échafaud ou au bagne. Il écarte soigneusement de son esprit la pensée qu'il peut y avoir dans la loi des obscurités ou des contradictions; son unique préoccupation est de concilier ce qui, à priori, semble inconciliable. A ses yeux, le législateur est infaillible. Sa méthode consiste à aller du général au particulier; et l'on a donné aux exceptions prévues, dans certains cas, par la loi un nom significatif en les appelant «le droit inconséquent».

L'adage que nul n'est censé ignorer la loi est absolument contraire à la réalité des choses: le juge de nos jours sait à merveille que, lui le tout premier, il est fort loin de connaître le droit dans toute son étendue et qu'il en a certainement oublié bien des parties peut-être sues un jour. Celui qui, pendant des années, n'a jugé que des affaires civiles se trouve souvent fort embarrasée lorsqu'on l'appelle à siéger au criminel, et vice versâ. La présomption que tout homme, même ne sachant ni lire ni écrire, dans les pays où l'instruction n'est pas obligatoire, connaît et doit connaître l'ensemble des lois que nous ont léguées les siècles passés et dont bien peu de bibliothèques particulières peuvent se flatter de posséder la collection, et le principe qu'il doit être jugé en conséquence, sont les plus grosses fictions qu'il soit possible d'imaginer.

La vérité, c'est qu'il faut une vie d'homme rien que pour acquérir une connaissance approximative du domaine du droit dans toute son étendue. Et pourtant, il n'est pas un homme du métier qui n'admette la nécessité d'une semblable fiction si la loi doit conserver une action quelconque sur les hommes. Le droit ne s'imposerait plus, la valeur en serait subordonnée à un pur hasard si, dans chaque cas donné, le juge avait à s'enquérir si l'une des parties au procès connaissait la loi ou non. L'énorme portée de cette fiction peut se mesurer à ce seul fait: l'administration coloniale de l'Australie admet comme une présomption légale que les hordes sauvages d'une contrée foulée pour la première fois par le pied d'un anglais il y a seulement 80 ans, sont au courant des lois et statuts promulgués du temps des Tudor dans la métropole.

Cette fiction, qui sert de base à l'activité du juge, exerce sur toute sa manière de penser, l'influence la plus étendue. Le sens du réel lui échappe. «Tout doit se courber devant la puissance de

la loi»; si non, la loi perdrait son empire. On comprend donc qu'il ait fallu proclamer la règle, si contraire qu'elle fût à la réalité des faits.

On a maintes fois essayé, nous le savons, d'atténuer l'opposition qui existe entre la présomption juridique que nul n'ignore la loi et le fait que la loi est presque universellement ignorée, en affirmant que la loi est l'expression de la conscience intime que le peuple a du droit. Peut-être l'est-elle réellement pour les degrés de civilisation inférieurs des âges primitifs ou pour quelques rares lois de notre temps; mais, en général, il n'en est pas ainsi. Un très grand nombre de lois dérivent de considérations d'efficacité et de convenance que relativement peu de personnes sont en mesure de comprendre. Il y a encore d'autres fictions.

La loi qui présume la connaissance du droit lorsqu'il s'agit de mesurer la responsabilité du citoyen, se réfute pour ainsi dire d'elle-même quand elle introduit l'obligation de recourir, pour la conduite des procès entre particuliers, au ministère d'un avocat. Dépendant d'une foule d'écritures et de formalités nécessaires en elles-mêmes, le jugement peut, en définitive, se trouver favorable à celle des parties à qui, dans sa conviction intime, le juge donnait tort. Une théorie inflexible de la preuve peut contraindre les magistrats à accepter comme vrais des faits qu'ils tiennent pour faux et à en considérer d'autres comme non établis qui leur auraient paru évidents sans certaines règles qui s'imposaient à eux. En vertu des principes sur «la chose jugée», nul doute ne peut plus être formulé sur une question tranchée en dernier ressort par le juge compétent: si le juge s'aperçoit de son erreur une minute après avoir prononcé, la sentence n'en reste pas moins irrévocable. Ces nécessités de la profession de juge et cette manière de concevoir le droit engendrent la coutume de ramener, dans les affaires humaines, leur caractère individuel et concret à des catégories abstraites de la loi, comme à une autorité suprême. Et pourtant cette autorité n'est qu'une règle de moyennes, posée d'après la fréquence des cas, le plus souvent sans tenir compte des exceptions.

Ce qui ressort, pour la vie pratique, de l'application de la loi n'a, aux yeux de la plupart des juges et vû la façon dont ils ont pris l'habitude de traiter les affaires, qu'un intérêt secondaire, pour ne pas dire nul. Il est très rare que les juges criminels aient témoigné d'une préoccupation même simplement scientifique au sujet du meilleur mode d'exécution des sentences, des divers systèmes pénitentiaires ou des résultats pratiques de la juridiction pénale.

37. — Tout autre est la position de la science politique par rapport au droit objectif et aux lois. Elle s'inspire de la maxime: «Vous les reconnaîtrez à leurs fruits». A ce point de vue, on ne s'inquiète pas de savoir si une loi est parfaite, ou rationnelle, ou morale, mais si elle est praticable et ce qu'elle produira en pratique. Pour la science politique, une loi n'a jamais qu'une valeur relative, celle d'un moyen momentané et variable d'atteindre les buts de l'Etat ou d'en approcher. Tout le monde sait que, pour un seul et même objet, il existe des lois fort différentes dans des Etats dont pourtant le degré de culture est très semblable; telles sont les lois tendant à régler le mode de la représentation nationale. Partout le chercheur se trouve en présence de moyens différents entre lesquels on choisit d'après leur plus ou moins grande efficacité en bien ou en mal. Il n'importe pas trop en pareil cas qu'une loi nouvelle soit en corrélation logique avec la législation antérieure. Placée au milieu de l'incessant changement de toutes choses, entourée de l'élément mobile des faits, la Politique pratique n'est pas tenue d'être logiquement conséquente, lorsqu'il s'agit de rendre la loi réellement utile et efficace et que la logique conduirait à des conséquences préjudiciables.

Dans la Politique, il n'y a pas de place pour la fiction de la connaissance ou de l'ignorance de la loi; ce qui 'est déterminant, c'est la relation réelle de la loi avec les objets qu'elle régit. Aussi la loi positive porte-t-elle, aux yeux de la Politique, les signes caractéristiques propres à la plupart des instruments qui servent à atteindre les fins de la vie humaine: au commencement, elle est d'un emploi un peu pénible, jusqu'à ce que les habitudes soient prises; puis les frottements diminuent; elle fonctionne aisément et comme d'elle-même; puis elle s'émousse et finit par se trouver hors d'usage: une lettre morte! Il y a bel âge que la Politique s'étonne de voir s'éterniser des lois inutiles et nuisibles, alors que la jurisprudence s'attarde encore à en admirer la coordination harmonieuse. Dans certaines parties de l'Allemagne, règne une véritable passion juridique en faveur de la logique rigoureuse ou de la précision un peu nue qui caractérise la législation napoléonienne.

La méthode politique se distingue donc de la méthode plus spécialement juridique, en ce que, pour elle, il faut interpréter la la loi d'après les faits actuels et non les faits d'après une règle établie et immuable. La politique procède par induction: elle examine, chaque jour, s'il n'est survenu aucun changement dans les faits qui avaient antérieurement servi de base à une règle du droit.

38. — Nous avons un peu insisté sur ces points. Comme, jusqu'à présent, dans les sphères du haut enseignement, les véritables analogies et différences entre les Sciences juridiques et la Politique ont été insuffisamment développées, on s'explique que, même parmi les gens cultivés, circulent des erreurs sur l'importance de la logique (der s. g. Consequenz) dans la domaine politique; on y reconnaît la manière de penser et de raisonner habituelle aux juristes.

Il va de soi que tout agent sérieux et intelligent est tenu de se guider d'après un principe déterminé et de l'appliquer logiquement et avec suite; il n'est pas permis d'agir sans un semblable principe, au gré des circonstances ou des besoins du moment. Mais on formule souvent, bien à tort, le reproche d'inconséquence alors qu'il s'agit pour l'agent de résoudre des questions d'efficacité et d'opportunité. Le peu de culture politique se reconnaît, en général, à ce que cette distinction essentielle est perdue de vue: on comprend alors la logique et l'esprit de suite en ce sens que, dans toutes les mesures politiques, il y aurait lieu de reproduire toujours et en toutes circonstances une même figure géométrique: cercle, ellipse ou triangle. On oublie que, quand les circonstances changent, les moyens politiques doivent se modifier en conséquence. On serait presque tenté d'affirmer que cette erreur va jusqu'à recommander pour des raisons de vertueuse logique l'emploi conséquent de moyens reconnus mauvais.

On a rappelé, à très bon droit, la comparaison du marin pour montrer que la notion de la conséquence logique ne saurait s'appliquer aux mesures subordonnées à des considérations d'efficacité. Le navigateur a derrière lui le port dont il est parti, devant lui le port où il veut se rendre. La force et la direction du vent, les courants de la mer lui dictent l'orientation de sa voilure, de sorte que chaque heure peut y amener un changement. Quand on suit sur une carte marine les courbes, souvent extrêmement sinueuses, indiquant la route que des navigateurs de grande expérience ont été forcés de suivre pour arriver à leur but, on peut se faire une idée des détours qu'il faut faire parfois pour atteindre un but politique éloigné.

39. — En ce qui concerne la politique extérieure, on peut précisément affirmer que le succès des diplomates éminents a toujours dépendu du changement opportun des moyens employés. Plus un gouvernement a montré de souplesse et d'esprit d'à-propos, plus il devait manifester aussi sa supériorité au dehors. Il est d'ailleurs évident que tout homme d'Etat dont on sait d'avance ce qu'il fera

dans un cas donné fournit lui-même à ses adversaires le meilleur élément de calcul pour leurs contre-projets. Ce qui prouve combien la variété des moyens est importante dans la politique extérieure, c'est que même une politique immorale en soi pourrait par là se maintenir en Europe pendant un temps assez long. La curie romaine, même après avoir perdu la domination absolue des consciences, sut longtemps conserver une influence européenne en se servant simultanément, pour atteindre son même but de la suprématie de l'Eglise, de deux moyens tout à fait opposés en apparence. Elle excitait les peuples, au nom de la souveraineté de la plèbe dominée par l'Eglise, contre les tendances hérétiques des princes et menaçait ceux-ci de révolutions; ou bien elle poussait les souverains à opprimer les peuples qu'elle soupçonnait d'aspirer à une liberté hostile à l'Eglise. Elle réclame tour à tour soit le monopole de l'instruction populaire, soit la «liberté de l'enseignement» avec le droit implicite de faire à l'Etat une concurrence sans entraves; tantôt (comme en Espagne et en Tyrol) la compression des cultes non-catholiques par l'Etat, tantôt (comme dans les pays protestants) la liberté des cultes pour tous. Naturellement, nous ne nous prononçons pas ici sur ce que ces procédés peuvent avoir de moral ou d'agréable à Dieu; nous ne nous préoccupons, pour le moment, que de la question du succès en raison des moyens employés. Même la bulle papale récente Aeterni Patris calcule ses effets dans deux directions différentes: elle menace les peuples, à cause de l'irréligiosité croissante dans la littérature et la manière de penser, et, en même temps, les trônes, en présentant l'Eglise catholique comme la meilleure des sauves-gardes pour la prospérité de la société civile et le maintien des gouvernements, à la condition, bien entendu, que lesdits gouvernements fassent droit à toutes les exigences du clergé.

La politique du second empire en France nous offre un exemple analogue. Jusqu'en 1864, la diplomatie française conserva une certaine suprématie en Europe, parce qu'elle garda simultanément deux moyens différents au service de sa prépotence. En comprimant à l'intérieur la liberté et en fondant sous des formes constitutionnelles le despotisme militaire et clérical, on gagna les sympathies des puissances réactionnaires, bien disposées pour le prétendu sauveur de la société, et par suite une certaine solidité à l'extérieur. En même temps, en surexcitant les aspirations nationales, on donna une satisfaction aux masses en France et l'on inquiéta celles des puissances étrangères que menaçait le principe des nationalités. Les

choses en vinrent ainsi peu à peu à ce point que l'Europe attendait avec angoisse le récit des réceptions du jour de l'an aux Tuileries afin de connaître le programme français de l'année sur le concert européen. Ces procédés de la politique française restèrent habilement choisis tant que l'on put maintenir les cabinets du continent entre la crainte de la révolution et l'appréhension d'une guerre de nationalités. Depuis 1864, lorsque, avec la guerre danoise, le mouvement national saisit les divers membres de l'Allemagne qu'en France on croyait indifférents à la question, ce calcul se trouva dérangé. Aussi, après la constitution de la Confédération du Nord, la politique française fût-elle mise en demeure soit de renoncer purement et simplement à son vieux système d'hégémonie diplomatique, soit de chercher, par le suprême recours aux armes, à restaurer son ancienne influence.

Enfin, on ne saurait oublier que les résultats grandioses de la politique prussienne depuis 1864 sont dus à l'usage alternatif de trois alliances: avec l'Autriche en 1864, avec l'Italie en 1866, et avec la Russie en 1870.

L'état des choses en Europe répond-il toujours aux exigences du droit des gens, quand la politique étrangère recourt à de mystérieuses entreprises, au grand détriment des peuples? C'est une autre question. Nous nous bornons à poser en fait que le changement approprié des moyens était devenu, dans la politique étrangère, une nécessité absolue pour l'ancien régime. Il en est de même à un moindre degré dans la politique intérieure.

Le reproche d'inconséquence se présente là sous la forme suivante: selon la tradition, il n'est jamais formulé quand un gouvernement, cédant à la pression des masses ou de l'opinion publique, modifie après coup ou rapporte une mesure de sa compétence; mais il ne manque pas de se produire lorsque des membres de l'opposition soutiennent inopinément un acte du gouvernement ou que des ministres ne répondent pas aux espérances du parti parlementaire auquel ils appartenaient. Ce dernier cas fournit un exemple topique d'un jugement complétement erroné: on perd de vue que, par rapport aux faits de la vie publique et aux autres facteurs du pouvoir exécutif agissant à côté ou au dessus de lui, la situation d'un ministre est tout autre que celle d'un chef de parti qui, vis-à-vis d'un adversaire ayant les mêmes droits que lui, peut ne se placer que sur le terrain de la critique théorique.

En résumé, la conception juridique, avec les présomptions et

les fictions qui s'y mêlent, a souvent engendré l'erreur que les lois de la logique sont rigoureusement parallèles dans la réalité de la vie aux développements de la nature réelle des choses. Mais ce n'est pas à la métaphysique qu'il appartient de trouver, en dehors de la déduction correcte des idées, la logique parfois bien différente des faits importants pour l'Etat; c'est la mission de la politique et des sciences préparatoires à la politique.

40. — Nous approchons maintenant de la solution du problème que nous avions posé. Nous voulions établir la relation qui existe entre le Droit positif et la Politique, et montrer, en même temps, que, par la division du travail dans les domaines de la jurisprudence et de la politique pratique, on peut arriver à des habitudes différentes dans la façon de concevoir les choses.

Ces développements étaient nécessaires avant d'aborder la théorie du conflit du droit positif et de la politique pratique.

Formulons brièvement les conclusions auxquelles nous sommes parvenu:

1) En principe, il n'y a pas contradiction entre la théorie du Droit positif et de la Politique. Le fondement de la politique est absolument identique à celui du droit positif. La base commune est le caractère constitutionnel (Rechtscharakter) de l'Etat et de ses organes à chaque moment donné.

2) Ce qui est juridiquement nécessaire dans les lois est, en même temps, ce qui est efficace pour l'Etat. Ce qui est efficace pour l'Etat doit aussi pouvoir être juridiquement réalisé. Ou, pour rendre la même pensée négativement: Ce qui est nettement contraire au droit ne peut être politiquement nécessaire, et ce qui est impolitique, — par conséquent, en général, nuisible, — ne peut être juridiquement nécessaire.

3) L'action pratique, dans le sens de la politique, est à l'action pratique en jurisprudence ce que l'activité subjectivement libre (juridiquement permise) est à l'activité objectivement nécessaire et prédéterminée des organes de l'Etat.

4) Le droit public, dans ses dispositions prohibitives, est un frein pour les actes gouvernementaux politiques: il refuse de tenir compte de convenances concrètes, pour s'en tenir à une règle (relativement) constante d'efficacité, posée par la loi.

5) Le droit public, dans ses dispositions permissives, est la source d'où découle la faculté politique d'avoir égard aux considérations d'efficacité en tenant compte des changements qui surviendraient dans les circonstances et les faits.

6) Le lien qui unit la politique et le droit se manifeste dans l'acte de la confection des lois, qui est politique, mais qui, en même temps, forme la base du droit positif; puis dans la nécessité commune à tous deux d'avoir pour base physique la force publique. Le droit, pour devenir effectif, a besoin des moyens de coercition dont dispose l'Etat, moyens dont la conservation et l'amélioration relèvent de la politique.

Riehl qualifie le droit public la Science des formes politiques et la politique la Science du peuple (Wissenschaft vom Volke), ce qui se rapproche beaucoup de la façon dont nous avons exposé les relations du droit et de la politique.

Le passage suivant de Zœpfl nous fournira la transition à un autre objet d'étude:

«Tout droit historique est en même temps politique, c'est-à-dire un droit modifié par des considérations d'efficacité et de prudence. Par conséquent, le véritable droit historique est celui qui n'est ni stationnaire, ni révolutionnaire, mais qui se développe organiquement par voie de réformes. Il doit donc nécessairement être approprié à l'état de civilisation de la période historique à laquelle il s'applique.»

Chapitre V.

Conflits du droit et de la politique pratique.

Sommaire: **41. Méfiance du peuple à l'égard de la politique. — 42. Conflits apparents et réels entre le droit et la politique. — 43. La source des conflits apparents est dans la valeur exagérée traditionellement accordée à la magistrature et dans les fautes de l'administration. — 44. Publicité et selfgovernment dans l'administration. — 45. Quatre formes différentes de conflits entre la loi et la politique pratique. — 46. 1) Contradiction entre le but de la loi et les autorités administratives chargées d'y atteindre, favorisée par la théorie de la division des pouvoirs. — 47. 2) Conflits entre les jugements de tribunaux et des mesures administratives. — 48. 3) Conflits entre les tribunaux et la législation, surtout dans la justice criminelle et à propos du droit d'examen qui appartient aux tribunaux sur les dispositions des lois. — 49. 4) Conflits du gouvernement lui-même avec la loi; justification historique des révolutions. — 50. Possibilité d'éviter les conflits à la condition que, en temps de crise, la loi tienne compte des situations exceptionnelles.**

41. — Le lien organique qui existe entre la politique et le droit positif n'est que trop fréquemment menacé. Il se produit entre le droit positif et la politique pratique des conflits sur lesquels nous ne saurions fermer les yeux et qui commandent, au contraire, toute notre attention. On pourrait être tenté, en les constatant, de contester la justesse des considérations dans lesquelles nous avons établi le communauté d'origine et de tendances du droit positif et de la politique, et même le vœu que nous en avons déduit de voir l'harmonie régner dans les diverses manifestations des pouvoirs publics.

Néanmoins le sentiment d'un désaccord fondamental entre le droit et la politique a pénétré si profondément dans la conscience populaire que, dans la vie privée, on taxe *in petto* de duplicité ou d'une habileté s'embarrassant peu de la morale ceux dont on vante l'attitude politique ou dont on dit qu'ils ont agi d'une manière politique. Il y a eu des temps où l'absence de conscience et la perfidie étaient regardées en quelque sorte comme la condition préalable

d'un rôle politique dans la vie d'un homme d'Etat. Serait-ce dès lors pure hypocrisie de notre part que de demander aujourd'hui du politicien qu'il respecte les lois et s'y conforme? N'exigeons-nous pas l'impossible?

La méfiance à laquelle nous faisons allusion est un héritage du pouvoir sans contrepoids et de l'absolutisme auxquels était soumis notre passé le plus récent. Nous montrerons ailleurs comment on arriva fatalement à douter de la valeur des lois et du droit. Pour les princes absolus, les lois de droit public étaient de simples instruments dont on se servait ou s'affranchissait à volonté. On ne prenait pas la peine d'abroger ces lois; on trouvait plus commode de les violer, en prêchant la théorie que nulle loi ne vaut que dans la mesure où elle est utile à ceux qui exercent le pouvoir. C'est ainsi que le sentiment intense du droit outragé en vint à réagir contre la politique.

Même dans la période de transition que nous traversons actuellement pour arriver à la réalisation de l'Etat constitutionnel (Rechtsstaat), dans lequel tout doit se passer d'accord avec la loi et rien ne doit lui être contraire, ce sentiment a gardé toute son intensité: partout on considère avec une incurable méfiance la libre action de l'administration et spécialement de la police. Nous pourrions citer un jugement d'après lequel l'affirmation qu'un particulier appartenait à la police, a été regardée comme une injure. On remarque partout, en dehors des sphères gouvernementales, la tendance à prendre parti pour la loi et la juridiction des tribunaux contre l'arbitraire de la politique. Presque journellement, et ailleurs encore qu'en Allemagne, les gouvernements s'entendent reprocher par leurs adversaires, sans qu'il y ait beaucoup d'incrédules, de sacrifier le droit positif à la raison d'Etat.

La généralité de cet état de choses nous fait un devoir de l'étudier scientifiquement. Ce que nous avons relevé jusqu'à présent est déjà en soi assez remarquable comme fait psychologique. La méfiance est telle que, dans tous les cas douteux, on prend d'instinct parti contre le gouvernement. Nous avons, d'ailleurs, mis en relief dans le chapitre précédent un côté psychologique de la question, en montrant la divergence qui découle, dans la façon de penser, de la division du travail entre la jurisprudence et la politique. Ce fait seul explique qu'on croie voir des conflits là où il n'y en a point. Cette divergence psychologique facilite, en outre, l'éclosion de contradictions qui auraient pu être évitées.

42. — Nous devons, dans l'intérêt des considérations qui vont usivre, distinguer parmi les collisions entre le droit positif et la

politique différentes catégories; tout d'abord, séparer les conflits purement apparents de ceux qui existent réellement, puis, quant à ces derniers, rechercher s'ils pouvaient ou non être évités et d'où ils sont provenus.

Nous considérons comme purement apparents les conflits qui se sont accrédités dans l'opinion publique sans qu'ils aient dans l'Etat un objet réel. L'apparence même est un facteur psychologique de la vie politique; tout préjugé généralement répandu, toute superstition est pour la politique une réalité, une circonstance dont elle a à tenir compte: comme le dit très justement un adage connu, en politique l'apparence est une très-grande réalité. L'apparence n'a que trop d'effet en pratique; elle est l'idole devant laquelle s'inclinent les foules qui n'entendent rien à la politique. L'homme d'Etat doit s'en préoccuper avec la même sollicitude qu'un médecin des fantômes qui hantent l'imagination de son malade. On se tromperait beaucoup en pensant que l'Etat peut rester indifférent en présence de certaines conceptions, par cela seul que la théorie les a déclarées vaines et sans consistance.

43. — Les conflits apparents entre la politique et le droit naissent de précédents qui laissent dans la conscience populaire l'impression de violations de la loi. Si l'on voulait dans la politique pratique fermer les yeux sur ces précédents et sur leurs suites, on ne ferait que contribuer à affaiblir sensiblement l'autorité du gouvernement. Par cela même qu'on ne peut pas ne pas chercher à déraciner ces conceptions erronées, on a les meilleures raisons du monde de rechercher comment elles se sont formées.

Nous avons déjà indiqué l'une des sources des conflits apparents en rappelant la méfiance qui, de tout temps et partout, a régné contre les gouvernements comme tels: c'est de l'histoire. Comme, dans la période du pouvoir absolu, il n'y avait pas de tampons pour amortir les chocs entre gouvernants et gouvernés, on est arrivé très aisément à regarder comme solidaires les gouvernements différents qui se sont succédé. Le mal causé par un gouvernement se fait généralement sentir longtemps après sa chute, même quand les suites immédiatement visibles ont disparu.

Une autre cause de conflit se trouve dans une notion incomplète du droit positif et de la valeur qui lui appartient, notion d'après laquelle on compare tout à fait à tort les règles et les procédés si précis, si nets, si bien connus d'avance, de la Justice, avec les procédés réputés arbitraires de l'Administration. On considéra

la Justice comme le pouvoir réglé et limité, l'Administration comme le pouvoir sans frein et, par cela même, plus redoutable. Imbu de cette idée, qui contenait une forte dose de vérité, on en vint à apprécier avec une rigueur absolument injuste les plus légers manquements du gouvernement et à les considérer comme découlant du principe même de toute sa conduite.

Il s'ensuit que, même de nos jours, on ferme les yeux sur les imperfections de l'administration de la justice. On oublie les innombrables collisions et conflits qui s'y produisent, les fréquentes erreurs commises par les tribunaux de l'ordre le plus élevé, les interprétations arbitraires données successivement d'une même loi par la même cour. On ne voit pas les jugements contradictoires rendus par les divers tribunaux. On oublie que des innocents ont été parfois condamnés à mort par erreur, voire même avec une singulière légèreté. On ne songe pas que le droit d'interpréter la loi confère au juge le pouvoir de faire dire au législateur le contraire de ce qu'il entendait; que l'application de la loi par analogie est une fonction à peu près parallèle à la libre appréciation réservée aux autorités administratives. On perd tout cela de vue parce que les lois, que le juge civil ou criminel a mission d'appliquer, n'intéressent en apparence que des personnes isolées.

Le tort que fait à un individu l'application erronée d'une loi dans un procès ne trouve que peu d'écho dans la conscience publique. En général, les hommes du métier prennent seuls part à l'administration de la justice civile, et la statistique nous apprend qu'en somme la proportion des gens à procès est infiniment petite par rapport au chiffre total de la population. Un très grand nombre de personnes meurent sans avoir jamais eu affaire à aucun tribunal quelconque. La patience avec laquelle on supporte certains méfaits judiciaires étonne parfois les hommes compétents; il faut que le droit soit outrageusement foulé aux pieds pour que la voix de la critique s'élève nettement contre une sentence de tribunal. Même ceux qui ont perdu un gros procès s'en prennent plus souvent à la loi ou à leurs avocats qu'à leurs juges. Et, quant aux personnes qui n'y étaient pas mêlées, il leur arrive maintes fois de penser que la partie qui a succombé aurait pu éviter le procès, et par là même son échec, en se prêtant à une transaction.

Il en est tout autrement des actes de l'administration. Qu'un particulier soit surtaxé, aussitôt on y voit un précédent d'un intérêt général parce qu'on se figure qu'il peut en arriver autant à d'autres.

Toute mesure prise par un Landrath* ou un directeur de police prend le caractère d'un acte purement personnel et bureaucratique, tandis que la responsabilité d'une erreur judiciaire se cache aisément sous le voile d'une délibération collégiale. D'autre part, les recours contre une mesure administrative ne peuvent se comparer aux modes de révision réglés par la procédure quant aux jugements. Il y manque la confiance en un examen impartial en seconde instance. Tout le monde sait que la décision finale est rendue sur un exposé des faits émanant ex officio du fonctionnaire ou de l'autorité incriminée. A tort ou à raison, on admet généralement qu'une communauté d'intérêts tacite unit les uns aux autres les divers fonctionnaires qui se superposent hiérarchiquement dans une même administration. Si, de plus, un mauvais gouvernement cherchait à diminuer le nombre des réclamations éventuelles en en laissant d'avance prévoir l'inanité, le mécontentement et la méfiance ne feraient que croître dans le sein de de la population.

On ne saurait dans la politique méconnaître ces phénomènes bien connus. La confiance exagérée des profanes en la fixité de la loi, dont les interprétations diverses ne sont masquées qu'artificiellement par une juridiction suprême unique, le respect qu'inspirent les formes de la procédure sont une indication qu'il faut suivre lorsqu'il s'agit de fortifier moralement l'administration. Ce sentiment du droit qu'on entend parfois sur le continent vanter chez les Anglais, repose essentiellement sur le principe de la responsabilité personnelle des fonctionnaires, sur la compétence comparativement étendue des juges et sur l'exercice fort développé du selfgovernment.

44. — On peut espérer une diminution des conflits apparents dans la mesure où l'esprit de publicité et de selfgovernment prédominera dans les affaires publiques. Il n'est pas nécessaire de rappeler ici longuement combien l'administration de la justice a gagné en considération grâce à la publicité: c'est un fait incontestable. Une française éminente écrivait déjà, au commencement de ce siècle, que les maux cachés effraient notre imagination bien plus que les maux apparents.

Mais il n'est pas douteux que la publicité en matière judiciaire, jointe au maintien des anciennes formes d'administration, a eu pour effet nécessaire de diminuer la confiance en l'administration par le contraste du secret. Afin de diminuer les conflits apparents, il im-

---

* Sorte de sous-préfet.

porterait par cela même que la science politique montrât dans quelle mesure la publicité pourrait être étendue sans inconvénient à la gestion des affaires administratives. A la méfiance du peuple vis-à-vis des gouvernements correspondait, d'autre part, l'aversion pour toute critique publique. Qu'on veuille bien se rappeler pendant combien de temps le monde des fonctionnaires a combattu les principes de la publicité et de la forme orale des débats et en a contesté l'efficacité. Aujourd'hui même, les avantages de ces principes ne sont pas reconnus dans tous les domaines de l'administration de la justice: l'administration de la justice militaire est encore dépourvue, en Allemagne, de cette garantie essentielle au point de vue de la confiance publique, sans qu'on puisse s'expliquer quelle différence intime et fondamentale entre le vol commis par un sous-officier et le vol commis par un bourgeois justifie cette différence dans les règles de la procédure. Rien ne serait plus désastreux que de ne pas tenir compte des soupçons éveillés contre les organes de l'Etat, sous prétexte que le témoignage de leur conscience peut suffire aux fonctionnaires, et de laisser grandir indéfiniment ces soupçons dans le silence. L'huis-clos en matière de justice militaire est certainement l'une des causes de l'opinion si répandue que les soldats sont soumis à un traitement abusivement sévère pour les délits militaires et jouissent d'immunités exceptionnelles pour les délits de droit commun.

45. — Passons maintenant aux conflits réels; nous avons déjà fait observer qu'ils sont soit évitables ou inévitables, soit imputables ou non imputables. Les conflits entre le droit positif et la politique pratique se présentent sous les quatre formes suivantes:

1) Entre la loi et l'administration, lorsque celle-ci ordonne des mesures que lui interdit la loi ou qu'elle omet des actes que la loi lui impose.

2) Entre une sentence judiciaire et une mesure administrative, de telle sorte qu'il y ait entre elles une contradiction objective.

3) Entre les tribunaux et la loi, lorsque le juge s'arroge le droit de statuer sur une question qui n'est pas de sa compétence.

4) Entre les autorités supérieures de l'Etat et une loi positive, lorsqu'elle est indûment abrogée ou suspendue.

46. — Arrêtons-nous, tout d'abord, à la première de ces catégories de conflits; elle offre le plus grand intérêt pour les affaires d'Etat intérieures.

La plupart des conflits de cette espèce proviennent de deux causes générales: la division des affaires, à laquelle l'administration

ne saurait se soustraire, et la théorie des trois pouvoirs dans l'Etat: le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Si l'on comprend cette théorie en ce sens que chacun des pouvoirs est indépendant des autres, est exempt de toute ingérance de leur part, ne prend connaissance d'aucun acte en dehors de sa propre compétence, on ne rompt pas seulement l'unité idéale de l'Etat: on crée théoriquement la base d'un conflit d'Etat permanent.

Pour éclairer notre pensée par un exemple, c'est comme si l'on se figurait, dans l'atmosphère, un certain nombre de couches superposées, de température et de densité différentes, restant, à l'état de repos, distinctes les unes au dessus des autres, et si, en même temps, on faisait abstraction des vents et des courants. De même, l'abstraction pure s'est représenté l'Etat dans un équilibre parfait, sans tenir compte des mouvements du corps social et des passions humaines. Sans doute, dans la théorie, on a désigné le pouvoir législatif comme le pouvoir suprême et prépondérant d'après lequel les deux autres ont à se diriger en toutes circonstances. Mais, du moment qu'on néglige d'établir des relations, des points de jonction entre les principales branches d'activité en lesquelles se partage le gouvernement, on encourage chacune d'elles à se renfermer en elle-même et à oublier que, pour atteindre un but commun, il faut agir de concert. Déjà la division de l'administration proprement dite en départements distincts engendre la jalousie bien connue des chefs de service qui se trouvent en conflit sur des questions de compétence.

Le pouvoir législatif ayant été représenté comme théoriquement supérieur aux autres, c'est tout d'abord de lui que le pouvoir exécutif s'est montré jaloux: c'est le propre de tout pouvoir plus élevé de s'attirer la contradiction. L'histoire des républiques, notamment de la démocratie américaine, cadre étonnamment à cet égard avec celle du constitutionnalisme français. Qu'en résulte-t-il?

Les lois d'ordre administratif que le pouvoir exécutif est spécialement chargé d'appliquer font l'objet des interprétations ministérielles les plus diverses, des conflits d'opinions les plus complexes, de pétitions et de débats d'autant plus préjudiciables à la bonne marche des affaires que les questions soulevées restent plus longtemps sans solution définitive et que les majorités et les minorités se contredisent plus fréquemment sur la solution. Il est sans intérêt de rechercher, d'une façon générale et abstraite, si ce sont les corps législatifs qui provoquent le plus grand nombre de ces conflits par une immixtion injustifiée et intempestive, ou si la responsabilité

en remonte surtout aux velléités d'indépendance de l'administration. Dans les divers Etats parlementaires, ce sera sans doute tantôt l'un tantôt l'autre, suivant la marche qu'a suivie leur développement historique.

Les annales des cinquante dernières années prouvent combien ces conflits ont été fréquents en Allemagne. On en constate continuellement l'existence dans les réclamations des chambres sur l'application arbitraire de la loi, dans le renvoi de pétitions au gouvernement, dans l'interprétation variable donnée de la loi par des chefs de service hiérarchiquement superposés les uns aux autres. Il semble, d'ailleurs, qu'il y ait, dans certains cercles influents, deux manières radicalement fausses de comprendre les lois administratives: les uns soutiennent que les gouvernements n'ont à appliquer les lois impératives ou prohibitives qu'autant qu'il n'y a pas, dans tel cas donné, de raisons d'efficacité ou d'opportunité pour s'en abstenir; les autres, que l'administration est absolument libre de faire tout ce que la loi ne lui interdit pas expressément. Il en résulte que chaque disposition est interprétée suivant les circonstances du moment sans égard au lien intime qui unit l'ensemble de la législation.

On pourrait tirer une foule d'exemples de l'histoire parlementaire de la Prusse; ils se ramènent tous à ces erreurs fondamentales sur le caractère des règles légales. Il serait infiniment regrettable pour la politique pratique de chercher à ôter à ces conflits leur signification, dans la pensée que leur fréquence même finirait par y habituer. Ce serait manquer absolument au respect dû à la loi. Nous ne voulons ni entrer dans les détails ni proposer des remèdes: tel n'est pas notre but, et sans doute notre compétence scientifique ne suffirait pas à la tâche. Mais il est très important de préciser la cause de ces contestations sans cesse renaissantes; et il ne saurait être douteux pour personne que c'est un grand mal de maintenir les questions de droit administratif à l'état de litige permanent et d'étendre également la politique de la pleine liberté d'allures à l'observation consciencieuse des lois par les autorités administratives, au risque de ne jamais savoir au juste si, sous le nom de pratique plus indulgente, il faut entendre l'application plus consciencieuse ou plus négligente de la loi.

Il convient de se placer au même point de vue pour apprécier la restriction systématique de la compétence des tribunaux par suite du déni de leur compétence par les autorités administratives, lorsque cette restriction n'a pas pour corollaire l'organisation de tribunaux administratifs réguliers.

En général, il n'est pas difficile de démontrer que la plupart des conflits dont nous nous occupons dans ce moment pourraient être évités. Mais il est absolument nécessaire, là où ils se produisent, qu'il y ait une forme pour les aplanir toutes les fois que le débat porte sur la nature juridique des actes administratifs.

47. — La deuxième espèce de conflits, entre des sentences judiciaires et des mesures administratives isolées, a une importance moindre et se présente plus rarement, pour des raisons faciles à comprendre. Ils peuvent se produire si, après un jugement définitif dans un procès donné, une autorité qui n'y avait pas été directement impliquée agit, dans une espèce identique en fait, contrairement au jugement et se soustrait à la responsabilité qu'elle encourt, en soulevant un conflit de compétence. Le cas peut se présenter, les effets de la chose jugée ne s'étendant pas au delà de l'espèce sur laquelle le tribunal avait directement prononcé.

D'autre part, il peut arriver qu'une question de droit public, par exemple de nationalité, soit tranchée par un tribunal, à propos d'un procès civil ou criminel, autrement qu'elle ne l'est par les autorités administratives; il n'est pas impossible que le ministre de l'intérieur ait sur l'acquisition ou la perte de la qualité de citoyen une autre manière de voir que les cours de justice du pays. On sait, à l'appui de ce que nous disons, à combien d'interprétations diverses l'indigénat fédéral a donné lieu après la promulgation de la constitution fédérale de l'Allemagne du Nord.

Enfin, il est arrivé que des saisies faites par la police, après acquittement d'un inculpé en matière de presse, aient été néanmoins maintenues par le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives supérieures; on trouverait des exemples de ce fait dans les annales de la police de presse prussienne. Il saute aux yeux qu'il importe là aussi de pouvoir aplanir les conflits. En général, on doit admettre qu'en présence d'une sentence judiciaire l'autorité administrative est dans son tort, tandis que, quand elle agit contrairement à une loi, il se peut qu'elle se soit méprise sur le véritable sens du texte. L'ordre précis formulé par le juge dans sa sentence ne comporte pas une semblable excuse.

48. — Une troisième catégorie comprend les conflits entre les tribunaux et la législation, en suite soit d'erreurs judiciaires, soit d'une pression exercée par le gouvernement sur les juges, soit d'une immixtion des tribunaux dans les affaires d'Etat. L'histoire nous apprend que les consciences ne sont pas rassurées par cela seul

qu'on les renvoie à l'autorité d'un jugement rendu par la plus haute instance. De tout temps les puissants ont essayé de cacher leurs intérêts politiques du jour sous le masque de la justice. L'histoire juridique des derniers siècles montre comment la justice criminelle a pu être faussée, pour des raisons politiques, dans les tribunaux d'exception. Le ministère public, tel qu'il est organisé en France, et dépendant comme il l'est du gouvernement, est plutôt un corps de fonctionnaires politiques que de magistrats judiciaires. Les conflits entre la juridiction criminelle et la législation, dans lesquels les tribunaux jouent le rôle d'instruments du pouvoir, se produisent surtout:

1) Lorsque, contrairement à une ancienne jurisprudence, réputée établie, certaines pratiques considérées jusqu'alors comme non punissables font l'objet de poursuites judiciaires;

2) Lorsque la composition des tribunaux est changée en vue d'un procès auquel l'Etat attache de l'importance;

3) Lorsque les arrêts des cours supérieures sont en opposition constante avec les jugements des tribunaux inférieurs ou que les cours supérieures élargissent arbitrairement leur compétence, par exemple, en statuant incidemment sur une question constitutionnelle expressément soustraite à leurs appréciations.

Devrait-on, dans tous ces cas, s'abstenir de douter? Serait-il permis de prêcher une confiance aveugle en la justice des cours de cassation? Les conflits de l'espèce qui nous occupe sont de tous les plus fâcheux. La loi est violée par ceux-là mêmes qui sont spécialement chargés d'en assurer le respect. En vain cherche-t-on à étouffer le sentiment de la violation du droit sous le prétexte que les tribunaux de l'ordre le plus élevé ont définitivement prononcé. Une seule violation avérée du droit par un tribunal suffit pour ébranler pendant des années la confiance en l'administration de la justice.

En tant que la procédure criminelle est impliquée dans ces violations du droit, il faut incontestablement maintenir le principe que la justice doit rester soustraite à l'influence des partis politiques et des autorités administratives. L'organisation judiciaire doit donner des garanties contre une justice suspecte de tendances politiques. C'est à ce point de vue qu'il faut apprécier le cas du gouverneur Eyre, qui, à l'occasion de désordres politiques, fit juger et exécuter injustement, à la Jamaïque, un individu nommé Gordon. En pareil cas, la législation doit réprouver l'interprétation erronée d'une vieille loi et trancher, dans le sens de l'opinion juridique devenue prépondérante, la controverse politique qui a pris naissance.

Le même conflit peut se produire sous une autre forme lorsque les tribunaux — ce qui, en principe, n'est plus admis aujourd'hui en Allemagne — sont constitués gardiens de la constitutionnalité soit des décisions du gouvernement, soit même, comme dans l'Amérique du Nord, des actes du pouvoir législatif. Il peut arriver alors que les tribunaux prononcent d'après des considérations essentiellement politiques sur la validité ou la non-validité de ces actes ou décisions. La question de savoir s'il convient de donner au juge une semblable compétence est encore, malgré l'opinion affirmative exprimée par le Congrès juridique allemand, une question fort controversée parmi les savants qui s'occupent de droit public; tandis que tout juge local, en Allemagne, a le devoir, dans les matières régies par le droit fédéral, de prononcer en cas de doute la validité ou la persistance de la législation locale.

Nous ne voulons pas entrer plus avant dans cette controverse; la valeur politique des décisions judiciaires sur la constitutionnalité contestée d'ordonnances ou de lois serait certainement tout à fait relative et subordonnée au mode de composition du tribunal. On peut se représenter deux hypothèses, suivant que les tribunaux, hostiles au progrès, se prêtent à des projets arbitraires ou bien empêchent une réforme de la législation.. La position prise par les cours américaines supérieures dans la question du maintien ou de l'abolition de l'esclavage dans l'Union a été maintes fois battue en brèche suivant l'opinion des partis.

49. — La dernière catégorie des cas de conflit comprend les phénomènes les plus importants du développement actuel des Etats. Il s'agit de la violation ou de l'abrogation violente de lois en vigueur. Là il n'y a plus moyen de dissimuler sous une question d'interprétation l'usage nettement illégitime que les autorités politiques font de leur pouvoir. Nous parlons, en un mot, des révolutions et des coups d'état, entre lesquels nous ne pouvons faire juridiquement aucune différence, bien que, dans l'appréciation d'actes inconstitutionnels, on ait souvent cherché à établir un droit de préférence en faveur des gouvernements.

Au point de vue de la théorie juridique, en tant qu'elle repose sur la base d'un état légal positif, une révolution est toujours injustifiable. Au point de vue de l'histoire et de la morale, au contraire, il se peut que, dans certains cas exceptionnels, la violation du droit positif se justifie par des considérations sérieuses.

Si l'on examine les révolutions qui ont éclaté jusqu'à ce jour,

il faut distinguer celles qui n'ont eu d'autres mobiles que l'arbitraire et la soif du pouvoir, de celles qui étaient le remède violent mais unique d'une situation intolérable et dangereuse dans sa persistance. Jusqu'à présent nous ne connaissons guère de progrès faisant époque dans la vie des Etats d'Europe qui eussent pu se réaliser tout simplement sous la forme de lois positives.

Habituellement, dans les théories politiques et dans la doctrine des partis, on confond des cas de violation de la constitution qui diffèrent essentiellement les uns des autres, ou bien l'on établit des distinctions que rien ne justifie. Ce dernier cas est celui des personnes qui accordent d'avance aux princes l'absolution pour la violation de leurs serments ou qui considèrent comme légitime toute révolution consacrée après coup par la volonté nationale.

Chacun repousse ici, quant à son adversaire, ce qu'il réclame pour lui-même comme un droit. Dans des Etats comme l'Espagne, la question s'est posée depuis longtemps de telle sorte que l'important était de devancer son adversaire dans la violation du droit public réciproquement attendue et réprouvée. De même, les républiques de l'Amérique du sud, sauf le Chili, se trouvent dans un état de révolution également permanent. Les courtes périodes de repos apparent ressemblent aux pauses qui séparent les secousses de tremblement de terre.

En ce qui regarde l'Allemagne, le sentiment qu'on y a du droit est aujourd'hui aussi éloigné des théories de la souveraineté absolue du peuple que de la doctrine du pouvoir sans limites des princes. Ni les idées dogmatico-religieuses ni les idées matérialistes sur les «supérieurs» (die Obrigkeit) n'ont complètement disparu. Seulement elles sont refoulées dans certains cercles étroits, et il n'y a plus de motifs pour faire des différences entre les auteurs possibles de violations brutales de la loi.

Mais, dans la mesure où la notion moderne de l'Etat s'appuiera, grâce à une connaissance plus parfaite du passé, sur un fondement juridique plus solide; dans la mesure où nous chargerons l'avenir de tarir, au moyen de constitutions bien conçues, les sources des grands et violents conflits d'Etat, notre sentiment d'équité nous poussera aussi à sanctionner rétroactivement la ruine dans le passé de situations légales intolérables.

Quand on examine les choses de sang froid, il n'est pas à craindre que cette approbation d'attentats passés paraisse un encouragement à d'ultérieures violations du droit. Toutefois, pour juger

le passé, il ne suffit pas que nous nous en rapportions à nos sentiments de sympathie ou d'antipathie: il faut mesurer chaque événement d'après une échelle objective appropriée et acceptable.

Avant tout, il est clair que la loi positive du moment et le sentiment que le peuple a du droit ne sauraient jamais être absolument en harmonie. Le système législatif le plus parfait ne peut rendre l'idée du droit sous toutes ses faces à la fois, ni même l'exprimer en des termes qui excluent toute controverse. Au moment même où la loi est promulguée, elle est déjà, comme toute œuvre humaine, imparfaite aux yeux de bien des gens: les uns trouvent qu'elle est en avance, les autres qu'elle retarde; la congruence diminue à mesure qu'on s'éloigne de l'époque de la promulgation. La loi entend fixer, au moyen de la langue, c'est-à-dire d'un instrument historiquement changeant, quelque chose qui est essentiellement fluide. Quand il entend imposer sa volonté aux générations futures, le législateur oublie qu'il ne peut mesurer que de son temps les fluctuations de la volonté humaine ou des conceptions juridiques, et encore d'une façon inexacte.

D'après les idées actuelles, une loi quelconque, n'est qu'un provisoire d'une durée indéterminée, mais historiquement limité. Elle est destinée à disparaître avec les circonstances et l'état social en vue desquels on l'avait faite. Au surplus, malgré sa force de résistance intrinsèque, la loi est entrainée dans le courant des variations. A mesure que les générations se succèdent, elle reçoit une autre interprétation et on l'applique différemment. De même que toute croyance révélée, qui prétend être une vérité éternelle, passe par la merveilleuse diversité de l'idée humaine dans l'histoire des dogmes et que les formes du symbole qui la résume ne peuvent échapper aux interprétations des générations ultérieures, de même l'interprétation juridique de la loi subit d'incessants changements. Avec le temps, la physionomie de la loi se modifie autant que celle d'un enfant qui, à force de vivre, arrive à la vieillesse. Et, dans les deux cas, le changement, de jour en jour, d'année en année, est si peu sensible que nous ne le remarquons qu'au bout de longs intervalles.

Le cas le plus heureux est celui où la loi conserve, dans le cours des âges, assez de flexibilité pour s'adapter toujours d'elle-même aux changements survenus dans les idées et pour paraître à chaque génération successive être sa propre œuvre et avoir été calculée en vue de ses propres besoins.

Moins les tribunaux sauront conserver à la loi primitive ce caractère populaire, plus tôt se fera sentir la contradiction entre la loi et ce qu'il y a de changeant et de changé dans les idées d'une autre époque. Finalement le conflit entre la loi et la notion du droit devient évident. On comprend alors que la loi n'est que le masque de l'injustice, et il ne suffit plus d'en appeler à un droit «historique» pour faire respecter des dispositions vieillies. Dès que la contradiction s'accentue, on peut recourir à deux remèdes. Ou bien le juge se désigne lui-même comme organe de la notion générale du droit et, invoquant la désuétude (comme cela est arrivé au siècle dernier pour la Halsgerichtsordnung de Charles-Quint de 1532), il s'érige en juge de la loi elle-même; ou bien le législateur remplit son devoir et fait une nouvelle loi en harmonie avec les idées juridiques régnantes.

En général, on ne s'explique guère la première hypothèse qu'à propos des lois que le juge est appelé à appliquer; et elle ne se présentera pour ainsi dire jamais, maintenant que nous avons une procédure très précise et centralisée, d'après laquelle toute question de droit abstraite peut être portée devant une cour suprême, qui n'est pas placée, comme les instances inférieures, en contact journalier avec les faits et les idées du jour et ne peut être frappée, comme elles, de leur incessante évolution.

Il s'ensuit qu'il n'existe qu'un remède régulier, savoir, un changement de la loi. Qu'arrivera-t-il, si le pouvoir législatif ne bouge pas parce que les classes dirigeantes seront intéressées au maintien d'anciens abus? Ou si, par commodité, il néglige de remplir son devoir? Ou, en général, s'il n'existe pas de moyen légal de sortir d'embarras, parce qu'il sera impossible d'obtenir l'accord des divers pouvoirs appelés à intervenir au changement?

On peut répondre qu'en général les petits maux découlant pour un peuple d'une loi inique se supportent, quand la clairvoyance du juge ou du public, ce qui arrive souvent, ne l'élude pas. Il en est autrement lorsque des intérêts vitaux de l'Etat se trouvent compromis par une loi juridiquement immuable, qu'on ne trouve moyen ni d'éluder, ni d'abroger. Dans cette alternative, la politique doit briser la loi sans hésiter, et laisser le droit qui cherche à percer devenir la loi au lieu et place de celle qui existe et qui est mauvaise.

Il ne suffit pas alors, comme c'est l'usage, d'excuser l'opposition faite à la loi positive; il faut y reconnaître une nécessité morale,

un devoir qui s'impose aux peuples aussi bien qu'aux gouvernements. Quelle que soit, au point de vue formel, la valeur de la loi, elle n'est jamais que relative, et non absolue. Personne ne doit se laisser égarer par la crainte que l'arbitraire n'exploite ce principe dans son intérêt ou n'en abuse. Une loi qui, d'après sa nature, n'est susceptible ni d'amendement ni d'abrogation, doit être brisée, lorsqu'elle est un obstacle au progrès historique du droit et qu'il n'y a pas d'autre remède légal. Toutefois, pour ne pas laisser subsister le moindre doute, la science de la politique doit préciser avec soin les conditions auxquelles la violation de la loi est légitime et nécessaire.

Ces conditions sont au nombre de deux:

1) Il faut qu'une loi soit en contradiction matérielle avec le sentiment du droit à une époque donnée.

2) Il faut qu'il soit impossible de faire disparaître cette contradiction au moyen d'une réforme de la législation.

Quant au premier point, il est dans la nature des choses qu'il ne soit jamais tout à fait incontesté. Si tout le monde était convaincu qu'une loi est détestable, le conflit que nous supposons ne se produirait pas. L'illégitimité des charges féodales avant la révolution française, des corvées (Frohnden, Robotten) avant l'année 1848, du droit de chasse réel sur le fonds d'autrui, l'illégitimité de toutes ces institutions en présence du principe lentement mûri de la liberté personnelle est pour nous hors de doute. En tant qu'il est certain que nulle réforme législative ne les supprimerait, la révolution fut certainement une nécessité. La situation politique actuelle du Mecklembourg montre également que les classes privilégiées, fortes de ce qu'elles appellent leur droit historique, laissent presque toujours échapper le moment des sages réformes.

La seconde condition soulève moins de difficultés. La plupart des cas dans lesquels la science politique doit réclamer la violation de la loi positive relèvent du droit des gens ou du droit public.

Examinons, d'abord, les conflits internationaux sur le terrain des traités. Tout mode de révision et d'amélioration légales fait ici défaut, les changements étant subordonnés au consentement des diverses parties contractantes. Or, s'il arrive que, par la suite des temps, un traité se trouve en contradiction avec les progrès historiques de l'esprit public, avec la souveraineté et l'indépendance, sans qu'il y ait moyen d'en obtenir la révision, il ne reste que l'alternative de sacrifier l'Etat aux intérêts et aux exigences injustes d'une

nation étrangère ou le traité lui-même à l'intérêt de conservation de l'opprimé. L'histoire des traités de Vienne depuis 1815 montre combien il est difficile de mettre un droit conventionnel vieilli en harmonie avec le développement historique d'époques ultérieures.

L'histoire contemporaine nous offre deux exemples saillants.

D'une part, la violation du Concordat autrichien de 1855 par la publication des lois confessionnelles en Autriche. Dès la signature de ce Concordat, toute personne clairvoyante comprit que l'on venait de renoncer au profit de la curie romaine à l'indépendance de la législation intérieure de l'empire. L'école, le mariage, l'égalité des cultes devant la loi étaient sacrifiés au principe catholique et ultramontain. Cet état de choses aurait peut-être été supportable, si le Concordat, à l'exemple des traités de commerce modernes, avait été conclu pour un laps de dix ou douze ans au bout duquel on aurait examiné jusqu'à quel point il convenait d'y apporter des changements. Mais on le conclut à perpétuité; on fit dépendre du bon plaisir de la curie toute modification pouvant éventuellement devenir nécessaire à l'empire d'Autriche; et par là même, les deux parties contractantes firent de leurs propres mains ce qu'il fallait pour rendre inévitable un jour la rupture du traité. La violation du droit est, par conséquent, complètement imputable à ceux qui, en 1855, ont signé un traité d'une portée incalculable sans en avoir limité les effets à une période fixe.

D'autre part, la rupture du pacte fédéral en 1866. Ce pacte a-t-il été rompu le 14 juin 1866 par le vote de la majorité des Etats ou par la retraite de la Prusse? On n'est pas encore aujourd'hui d'accord là-dessus. Quoi qu'il en soit, et abstraction faite de l'issue que devait avoir ensuite la campagne de Bohème, on pouvait affirmer dès le 15 juin 1866 que la suppression de la Diète germanique était la condition préalable de tout développement national en Allemagne.

En ce qui concerne les vices de l'ancienne constitution fédérale, tous les partis et tous les gouvernements étaient depuis 1851 aussi unanimes à les reconnaître qu'incapables de s'entendre pour y obvier: ils auraient discuté et protocolé pendant des siècles sans parvenir à se mettre d'accord. En même temps, la Constitution fédérale contenait une clause qui rendait impossible tout progrès, tout développement organique: chaque changement essentiel exigeait l'adhésion unanime des votants, même de ceux qui, comme la Hollande et le Danemark, n'étaient pas allemands. Toute la nation allemande avait

fini par se convaincre qu'il n'y avait rien à faire par la voie légale soit d'un vote de la Diète, soit de négociations diplomatiques directes, soit de la formation de groupes dans le sein de la Confédération; que la grande majorité des gouvernements et des partis pouvaient aussi peu être gagnés qu'eussent pu l'être les habitants de Siam, par des moyens moraux, c'est-à-dire par de simples représentations amicales ou par une législation modèle. Le conflit ne pouvait donc être résolu que par la force, soit par un mouvement populaire plus ou moins révolutionnaire, soit par une guerre étrangère ou un choc des divers Etats allemands entre eux, soit par l'effet combiné de plusieurs de ces événements. Quel eût été le mode de développement le plus désirable? Chaque parti a naturellement là-dessus ses idées particulières. Mais il n'est pas douteux que l'anéantissement de la Diète est, en fait, l'acte le plus considérable de l'histoire d'Allemagne depuis le soulèvement de 1813, surtout si l'on tient compte du mouvement réactionnaire illégitimement imprimé à la Diète en suite de sa suppression en 1848. Cette opinion s'est plus rapidement généralisée qu'on ne pouvait s'y attendre. L'Allemagne du Sud et l'Autriche, gravement lésées par les événements de 1866, ont ratifié en 1871 l'achèvement de ce qui avait été commencé alors. Si l'on parvenait aujourd'hui à détruire l'Empire d'Allemagne, personne ne demanderait la restauration de la Diète, tant ce corps était devenu étranger aux sentiments de la nation.

Sans doute, il se passera du temps avant que ces vérités ne soient universellement acceptées. Pendant longtemps ceux-là ont le plus déploré la rupture du pacte fédéral, qui, de leur propre personne, recommandent instamment la rupture des traités d'alliance conclus en 1866 entre l'Allemagne du Sud et la Prusse.

Il ne manque pas, en droit public, de nombreux parallèles. La violation de la loi positive devient nécessaire et se justifie quand les classes privilégiées refusent leur consentement, légalement nécessaire, à la suppression de leurs prérogatives alors que le sentiment de l'égalité a pénétré dans les classes opprimées ou que les privilèges menacent le salut de l'Etat. L'abolition violente de l'esclavage et du servage, sans indemnité, la suppression des anciens états (Landstände) par la monarchie absolue étaient devenues une nécessité: la justice historique les réclamait. On peut en dire autant de la sécularisation des biens d'Eglise, là où l'accumulation des biens de main-morte et la prétention du clergé à l'exemption de l'impôt foncier avaient rendu impossible tout progrès économique et

politique. On peut dire, en général, que toute loi sanctionne par avance sa violation si elle prescrit elle-même qu'elle sera immuable. S'attribuer ridiculement une valeur absolue dans le développement historique de l'esprit humain, c'est justifier d'avance une abrogation ultérieure, violente ou de fait.

L'histoire ancienne est riche en exemples. Démosthènes enfreignit la loi d'Eubulus, qui lui faisait encourir la mort, afin d'arriver à disposer, pour la guerre contre la Macédoine, des sommes constituant le fonds du théâtre, bien que le seul fait de proposer un semblable prélèvement fût déjà qualifié crime. Les lois romaines qui défendaient de créer une magistrature sans réserver l'appel au peuple dans les affaires capitales furent impuissantes à empêcher la dictature. Lorsque Cicéron rendit les partisans de Catilina inoffensifs, il se heurtait contre une loi positive; mais il sauva l'Etat. Pour les temps modernes, il suffit de rappeler la loi royale danoise de 1660, qui posa la monarchie absolue comme un principe constitutionnel éternel et immuable. Mais il faut, avant tout, considérer ici les principes du droit canonique et ecclésiastique, en tant qu'ils entendent maintenir debout leurs prétendues vérités éternelles avec l'aide de lois séculières immuables, et ce, violemment et malgré les convictions complètement différentes qui se sont fait jour aux époques ultérieures. Ces principes sont par là même une source de révolutions permanentes, comme l'histoire de l'Espagne, de l'Italie et de la France le démontrera tant que la puissance temporelle de l'Eglise n'aura pas été définitivement brisée. Nulle loi n'est immortelle. Et cependant l'Eglise se refuse à mettre ses décrétales du moyen âge, en tant qu'elles traitent de droit temporel, en harmonie avec les principes de la société moderne. Bien plus, elle lance l'anathème contre ces principes. Elle rejette les conditions de paix sous lesquelles seules peuvent vivre des Etats mixtes au point de vue confessionnel et rompt ainsi les liens les plus intimes de la civilisation moderne. Du moment que le législateur prétend enchaîner l'avenir et empêche par avance que sa volonté ne soit modifiée à temps par la voie légale, il devient lui-même l'auteur de tous les troubles ultérieurs. Ce point essentiel ayant été méconnu tant et aussi longtemps que l'histoire fut mal sue et mal comprise, on ne saurait, en général, parler d'une continuité juridique dans l'histoire de la civilisation humaine. Quiconque voudrait, par exemple, du point de vue de la légalité tout extérieure, faire rétrograder l'histoire des derniers siècles demanderait en réalité le retour à la barbarie. Les études histori-

ques ont, quant à la connaissance de notre temps, le grand mérite de nous apprendre non seulement à comprendre les droits du passé, mais encore à garantir la liberté des générations qui nous suivront contre les empiètements de notre propre temps.

Il s'ensuit, pour la science de la politique moderne, qu'historiquement il ne faut pas plus parler d'une qualité absolument immuable de la puissance royale que d'une mesure absolument fixe des droits de la démocratie dérivés de la souveraineté nationale. Une loi qui prétend établir des règles immuables ne fait que préparer son suicide.

Par conséquent, en vue de la politique constitutionnelle qui regarde comme son but suprême l'harmonie entre la loi et le développement historique de l'esprit public, il faut, d'une part, prévoir toujours la possibilité de modifier la loi, d'autre part, en cas de nécessité exceptionnelle, admettre la suspension temporaire de la loi afin d'en prévenir la rupture.

Ce qui dénote un sens politique plus pénétrant, c'est justement que les constitutions récentes précisent sous quelles modalités leurs dispositions sont susceptibles de changements. On peut différer d'opinion sur la convenance de rendre ces changements plus aisés ou plus difficiles. Mais il n'est guère présumable qu'aujourd'hui une constitution quelconque ait la prétention de valoir dans toutes ses parties jusqu'à la consommation des siècles. En ce qui concerne la Constitution de l'empire d'Allemagne, on ne saurait encore dire avec certitude si la disposition en vertu de laquelle quatorze voix opposantes au Conseil fédéral suffisent pour empêcher toute modification à la Constitution, menace de créer des difficultés dans l'avenir. Les bonnes lois ont la qualité des métaux qui joignent à une grande solidité la fusibilité à une température moyenne. Déjà les Romains nommaient *ferrea jura* les lois qui étaient forgées comme le fer.

50. — Il est, pour les constitutions, une autre nécessité découlant du principe historique: c'est de prévoir les circonstances impérieuses exceptionnelles dans lesquelles la loi rédigée en vue d'une situation normale et pacifique cesse d'être applicable. Une constitution excellente pour les temps ordinaires peut être temporairement inapplicable au milieu d'une crise politique intense. Il y a moyen de prévenir des conflits menaçants en autorisant temporairement une restriction des libertés publiques. Une interdiction absolue de toute dictature aboutirait fatalement, en temps d'agitations, à la destruction finale de ces libertés.

A ce point de vue, les événements de la guerre de Sécession aux Etats-Unis sont intéressants à étudier pour l'Europe. Le président Lincoln n'hésita pas, au milieu des dangers qui menaçaient l'Union, à suspendre la loi d'habeas corpus, bien qu'il sût qu'il violait la constitution. C'est pour des raisons analogues que fut introduite l'obligation des passeports; mesure qui fut imitée en partie à Berlin, en 1878, après l'attentat contre l'empereur. Ces mesures exceptionnelles prirent fin avec les circonstances qui les avaient provoquées. En Angleterre aussi, l'habeas corpus a été maintes fois suspendu dans les temps d'agitations dangereuses. Lorsque, par crainte d'abus d'autorité, on veut interdire absolument toute restriction des libertés personnelles, c'est en réalité la constitution elle-même qu'on met en péril. Naturellement il est conforme aux principes de faire intervenir dans ces cas, par la présentation d'un projet de loi, ceux dont les droits doivent être momentanément restreints, c'est-à-dire la représentation nationale; puis il convient de fixer certains délais après lesquels ou bien les mesures d'exception doivent être prorogées ou bien les droits suspendus rentrent en vigueur de plein droit. L'Eglise elle-même tient compte des exigences pratiques de la vie journalière, tout en professant les principes immuables du Non possumus; son «Possumus» est le droit exceptionnel des dispenses pontificales. Elle transige par là entre les intérêts du jour et les lois immuables de l'éternité.

Quand le gouvernement sait qu'au besoin il jouit de pouvoirs extraordinaires et illimités, il n'en agit qu'avec plus d'énergie et de sûreté, et il arrive, en réalité, à en user bien moins souvent que les politiciens faibles et craintifs ne se croient obligés de le faire. Ainsi, avant et pendant la guerre de 1866, le gouvernement prussien ne fit aucun usage de la faculté que lui accordaient l'art. 111 de la Constitution et la loi du 4 juin 1851 de suspendre la liberté de la presse et le droit d'association, bien que, pendant la durée du conflit, une série d'ordonnances criticables au point de vue du droit eussent été publiées et que des scrupules juridiques n'eussent certainement pas pesé dans la balance à un moment où la guerre était imminente. L'une des principales tâches de la politique pratique est donc de se rendre, au moment où la loi s'élabore, un compte exact des circonstances où elle pourra être inapplicable et de ne pas laisser oublier qu'une rigidité excessive des règles législatives dans des matières touchant à l'administration politique, bien loin d'écarter les conflits, risque de les amener.

Il est même une catégorie de lois dans lesquelles l'impossibilité de les exécuter est expressément prévue avec ses conséquences juridiques. Ce sont les lois de finance, où les crédits qui y sont inscrits peuvent être outrepassés au besoin, sauf ratification et sous la responsabilité des fonctionnaires intéressés. La pensée exprimée dans des dispositions de ce genre pourrait être très avantageusement étendue à d'autres lois administratives, à la condition de faire de la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents le frein de l'arbitraire.

Chapitre VI.

Rapports entre la morale et la politique.

Sommaire: 51. Dans la vie publique la légalité ne suffit pas. — 52. Nécessité d'un principe moral dans la conduite des affaires en vue du développement progressif de la législation. — 53. Le principe moral est indépendant de la dogmatique ecclésiastique. — 54. Triple application de la loi morale. — 55. La politique de Machiavel. — 56. La liberté personnelle du citoyen comme condition préalable de la morale publique. — 57. Différence de la morale d'Etat et de la morale privée à raison du devoir de conservation propre incombant à l'Etat; toutefois ce devoir n'est pas absolu, mais peut être limité par le principe des nationalités (Italie, Allemagne). — 58. Les idées morales dépendent des conditions d'efficacité. — 59. Usages de la guerre et morale de la guerre. — 60. Controverses sur le domaine de la morale. — 60. Moyens politiques moralement douteux.

51. — Si important que soit le principe de la légalité comme base de l'action politique, il ne saurait être pris exclusivement en considération en tant qu'il s'agit de législation positive. Nous l'avons prouvé en montrant que l'homme d'Etat, en violant exceptionnellement un texte de loi positif, peut parfois n'être pas seulement excusable, mais bien remplir un véritable devoir en obéissant à une nécessité de la Politique. Mais, même en temps ordinaire, le gouvernement a pour mission de faire progresser la législation et de lui assurer son développement historique. Il en résulte que dans l'état existant de la législation se trouve toujours déposé avec toutes ses conséquences le principe externe, mais non le principe intrinsèque de l'activité gouvernementale.

Un gouvernement qui, en dehors des règles tracées par la loi du moment, ne se sentirait nullement poussé à travailler et qui regarderait comme un devoir de conscience de maintenir ce qui est, malgré les propositions d'amélioration qui seraient faites par d'autres, serait presque aussi pitoyable qu'un gouvernement purement arbi-

traire, en supposant, bien entendu, qu'il fût possible de maintenir intacte pendant des siècles une même législation.

52. — Cette simple considération nous amène au principe moral de la Politique. Nous avons à rechercher à quels mobiles le gouvernement et ses agents ont à obéir en dehors et au delà de la loi positive.

L'étude de ce problème est d'autant plus importante que, de nos jours, on l'a vu, il est impossible de considérer la loi comme immuable. En général, la durée de la loi est en raison inverse de la mobilité des événements et des circonstances auxquels elle se réfère. Il est probable que beaucoup des règles de notre droit privé sont empruntées à la compilation juridique qu'un empereur de Byzance fit faire il y a treize siècles sur les rives du Bosphore.

La vente, le louage, la puissance paternelle, la propriété sont des relations humaines universelles et se prêtent par là même à des règles permanentes. Il en est déjà autrement du droit pénal. Depuis la fin du siècle dernier, la législation a changé deux ou trois fois dans la plupart des Etats allemands, en France, en Belgique, en Italie, à mesure que la barbarie d'autrefois inspira plus d'horreur et que l'on comprit mieux l'idée de justice dans les modes de répression. Tandis que les rapports des individus entre eux peuvent conserver dans le cours des âges leur même caractère juridique, ceux des individus avec la société civile dans son ensemble se modifient avec tout progrès notable dans les découvertes de la science et de la conscience morale. Il suffit de citer les changements amenés par la découverte de la poudre à canon, de l'imprimerie, de la machine à vapeur et du télégraphe. De semblables découvertes changent aussi les besoins en matière de lois.

Or il est clair que les innovations législatives ne peuvent être uniquement dictées par des considérations d'efficacité momentanée. Autant il importe que le pouvoir législatif s'inspire toujours des nouveaux besoins issus des progrès de la civilisation, autant il serait dangereux qu'il procédât avec imprévoyence et précipitation. Ne fût-ce que par égard pour ceux que lèse presque fatalement tout changement dans la législation, il faut que ce changement s'appuie sur un principe supérieur. Ce principe ne peut être fourni que par la loi morale, la loi non écrite et non obligatoire du libre accomplissement du devoir envers l'Etat.

Nous n'avons pas à examiner ici de plus près les divers systèmes de morale et à nous aventurer sur le terrain des controverses

philosophiques. Nous nous bornerons à poser en principe, d'une part, qu'entre les préceptes de la morale et les intérêts permanents de l'humanité il n'existe nul antagonisme et que l'égoïsme, s'il a la vue assez longue, se rencontre toujours en un point déterminé avec les règles de l'amour du prochain; d'autre part, que la conscience des éléments moraux qui doivent pénétrer la vie humaine suit également un développement historiquement progressif, en tant qu'il ne s'agit pas de quelques rares préceptes abstraits. Il est incontestable que les conceptions morales des peuples, et non pas seulement la construction théorique de ces conceptions dans les systèmes philosophiques, différaient considérablement des nôtres, il y a cent ans, d'après leur signification pratique comme mobiles des actions humaines.

53. — En tant que nous étudions les mobiles moraux dans la conduite politique du gouvernement, nous devons dès maintenant formuler une réserve au nom des conclusions auxquelles nous étions arrivé précédemmant: Il faut faire abstraction de toute considération ecclésiastique ou confessionnelle dans l'appréciation des devoirs moraux incombant à l'Etat; et ce, non seulement à raison de l'égalité de tous les citoyens au point de vue des croyances religieuses — nous reviendrons là-dessus plus loin —, mais encore à raison de la nature et des caractères scientifiques de l'Etat. Sans doute, il ne peut être satisfait pratiquement, dans la masse de la nation, aux exigences les plus élevées de l'éthique si l'on ne reconnaît pas l'action d'une puissance religieuse dans la conscience humaine. Mais la forme de la conception religieuse et des règles de foi ne doit jamais avoir, dans l'Etat moderne, la valeur de règles privilégiées et jouissant d'un monopole. C'est là une vérité que les grands esprits du siècle dernier ont eu le mérite de mettre en pleine lumière.

Si les Etats, en reconnaissant un principe religieux, éternel et immuable, se laissaient aller à donner aux règles qui en découlent une sanction législative, ils seraient amenés ou bien à repousser les modifications de la loi devenues nécessaires, par cela seul qu'elles seraient en opposition avec le dogme, ou bien à manquer au devoir qu'ils avaient assumé envers le dogme.

Le principe d'un dogme unique et seul reconnu ne saurait s'accorder, sur le terrain législatif, avec le principe historique du développement progressif de l'Etat. Voilà pourquoi les régimes politiques dominés par des considérations théologiques sont inapplicables et théoriquement défectueux, qu'ils reposent sur une base catholique ou protestante. Le fait inéluctable de la divergence des croyances

existant aujourd'hui en Allemagne s'oppose à ce qu'on cherche à ramener la politique sur la base unique de principes religieux et confessionnels. Quelle qu'ait été ou que soit encore la part du christianisme dans le développement de nos idées morales, — et nous l'estimons très considérable, — il n'y a pas, pour l'Etat moderne, de «pure doctrine de la politique chrétienne».

54. — La morale se présente essentiellement dans l'Etat moderne sous trois points de vue: 1) dans le rapport de subordination du citoyen vis-à-vis du souverain; 2) dans le rapport de supériorité du souverain sur le citoyen; 3) dans les relations des Etats entre eux.

Ainsi, tout d'abord, la politique moderne ne saurait se passer du principe moral de la subordination et de l'obéissance volontaires de l'individu aux personnes ou corporations dont il tire les éléments de sa propre vie physique et juridique: famille, commune, Etat. L'insuffisance des moyens de coercition extérieurs et du mobile de la crainte du châtiment nous oblige déjà, au point de vue expérimental, à accepter cette opinion. Si, pour la protection du droit, on ne devait compter que sur l'intervention, dans chaque cas isolé, du pouvoir coercitif de l'Etat en vue de l'accomplissement d'obligations données, la valeur intrinsèque du droit serait singulièrement faible. Le droit ne peut trouver un fondement solide, une valeur certaine que dans le respect volontaire qu'engendre la morale; et le législateur ne doit jamais perdre de vue ce que Frédéric le Grand posait comme la règle suprême du droit, à savoir: que tout ce qu'on fait par peur porte le stigmate de la bassesse.

Mais l'idée que l'individu est tenu, abstraction faite de tout avantage ou inconvénient extérieur, d'obéir volontairement à une loi juste, de respecter la loi positive telle qu'elle est, même quand elle ne concorde pas avec les opinions d'hommes peut-être supérieurs, cette idée ne peut grandir et devenir une puissance morale que si le gouvernement se laisse également dominer par elle dans ses actes.

La nature organique de toute la vie de l'Etat se montre aussi en ce que gouvernés et gouvernants sont solidaires et que la corruption des uns atteint nécessairement les autres. Nous ne voulons pas parler d'un cas isolé de coup d'Etat ou de mauvais gouvernement: il peut arriver qu'une noble nation soit trompée par des tyrans ou des parvenus et paie de sa liberté l'excès de sa confiance. Mais, en général et quand on parcourt du regard de longues périodes historiques, on peut affirmer qu'un peuple a toujours le gouverne-

ment qu'il mérite, sans oublier, d'autre part, qu'à la longue une politique immorale a pour conséquence nécessaire la corruption de la nation. Considérée pour de longues périodes, une politique immorale dans son principe doit aussi se reconnaître nécessairement à ses insuccès.

Il n'existe donc, en théorie, aucune espèce de contradiction intime entre la Politique et la Morale. Il se peut qu'un grand nombre d'actes politiques soient indifférents au point de vue moral; mais il est inadmissible que le gouvernement, dans son propre intérêt, et en vue d'obtenir un avantage intérieur momentané, viole les préceptes de la loi morale tels qu'ils sont reçus dans la nation, ou du moins qu'il puisse les violer sans un désavantage durable. Pour l'Etat constitutionnel (Rechtsstaat), c'est-à-dire pour l'Etat qui aspire à être plus qu'un pouvoir agissant matériellement sur les hommes, il ne saurait y avoir d'autre principe que celui-ci:

Au point de vue de l'Etat, ce qui est immoral ne doit être ni pris pour but par la Politique, ni employé en vue d'atteindre un but licite en lui-même.

On ne saurait donc prétendre, comme on l'a fait dans les siècles passés, que l'adage «la fin justifie les moyens», réprouvé pour les particuliers, puisse être invoqué par l'Etat.

La subordination par les gouvernements des préceptes de la morale aux considérations d'efficacité n'a pu être préconisée que quand, ignorant la marche de l'histoire et méconnaissant la loi de causalité, on a confondu un succès politique momentané avec les résultats durables du progrès de l'Etat ou considéré les peuples comme des instruments inanimés de la politique.

Des erreurs de ce genre étaient autrefois universellement répandues. Les hommes de science, et non pas seulement les politiciens de la vieille école, cédaient volontiers aux considérations d'efficacité momentanées. Les médecins ne dédaignaient pas de se faire livrer des criminels pour faire sur eux des expériences d'inoculation de maladies contagieuses. Les condamnés à mort leur étaient livrés pour des travaux de vivisection, sans qu'on en manifestât aucune indignation.

55. — Pendant le XVIIe et le XVIIIe siècle, la politique des cabinets princiers n'était pas plus mauvaise que celle des républiques, comme Venise. Sur tout le continent européen, on admettait qu'un homme d'Etat serait absurde de se lier aux préceptes de la morale, réputés impossibles à observer si l'on voulait obtenir des résultats

politiques. Cette opinion était si générale qu'elle ne saurait être attribuée aux sentiments accidentellement concordants des princes. La politique qu'on appelle d'un mot machiavélisme, et dont le trait distinctif est que les actes politiques se jugent non d'après des principes juridiques et moraux mais d'après leurs résultats, est, en réalité, un héritage du moyen âge. Car il fallait d'abord constituer un Etat dans lequel le droit pût prévaloir, le tirer du chaos de l'anarchie, de l'immoralité et de la violence, où nul principe de morale sociale n'était encore universellement reconnu. Quand Machiavel enseignait aux princes qui cherchaient à consolider leur autorité à se débarrasser tout simplement de leurs ennemis par le meurtre, il ne faisait que reproduire la pratique usuelle des papes, tels qu'Alexandre Borgia, et la doctrine, plus tard prêchée en théorie et appliqué en fait, d'après laquelle le meurtre des princes ou des tyrans dans l'intérêt de l'Eglise était considéré comme une œuvre méritoire. Machiavel ne pouvait ériger une morale d'Etat parce que l'Etat, tel que nous le comprenons aujourd'hui, n'existait pas plus que la conscience de devoirs publics universels, et qu'il s'agissait, au contraire, de créer l'un et l'autre. De son temps, la morale était corrompue par l'Eglise.

Tandis que l'Eglise du moyen âge avait démoralisé les masses et le clergé en abaissant l'autorité de l'Etat, l'orthodoxie luthérienne démoralisa les gouvernants, en leur prêchant l'autorité divine des supérieurs, et les masses, en leur imposant l'obéissance aveugle et en leur dérobant par là même leur conscience politique.

56. — Par suite, il ne peut être question, historiquement, de la qualité morale des actes de gouvernement qu'à partir du moment où l'homme jouit dans l'Etat de la liberté personnelle et où les gouvernants eurent une responsabilité morale, à l'encontre de ce qu'enseignait la vieille doctrine de l'Eglise.

Même aujourd'hui, bien que la philosophie du droit et la notion de l'Etat qui en est issue aient agi depuis deux siècles sur les idées de l'humanité et que, d'autre part, les révolutions aient révélé la caducité de l'ancienne doctrine de l'Etat, on ne saurait dire que les hommes aient déjà partout la conscience complète de leur liberté personnelle; ils sont seulement en train de l'acquérir.

Dans cette transition d'une conception de l'Etat vieillie à une compréhension plus parfaite de la nature humaine, on s'explique le retour accidentel de la vieille erreur en vertu de laquelle il y aurait entre la politique et la morale une incompatibilité radicale. Qui

n'a pas entendu, une fois ou l'autre, traiter les moyens moraux et les conquêtes morales d'enfantillages, et confondre les considérations morales avec les procédés inefficaces ou le doctrinarisme? N'a-t-on pas soutenu, d'autre part, que les développements naturels de la vie politique provoquent toujours dans certains milieux des démonstrations d'irritation morale, lorsque les majorités données par le suffrage universel sont acceptées comme le principe de morale suprême? La façon dont on a compris jusqu'à présent la politique pratique dans ses rapports avec la loi morale découle en grande partie de deux erreurs: une fausse conception de la politique, et une application erronée de la morale privée aux affaires d'Etat.

Quant au premier point, les siècles antérieurs ne virent rien autre chose dans la politique que l'art de procurer au gouvernement les avantages unilatéraux du pouvoir. L'art de gouverner sacrifiait tout à la soif du pouvoir. Son but suprême était l'accumulation de moyens matériels de domination; son guide, l'intérêt égoïste. Tout ce qui paraissait profitable aux gouvernants était réputé licite. Constamment menacé du dehors, le pouvoir souverain finit par se regarder comme son propre but exclusif, devant lequel tout le reste devait s'effacer. On ne parlait que pour la forme, dans les écrits officiels, du but juridique et moral de la vie politique. On ne se préoccupait du bien-être économique des gouvernés que dans la mesure où l'on pouvait en tirer ou en espérer un profit pour l'Etat. Dans l'effondrement des institutions du moyen âge, les gouvernements ou bien se regardèrent comme constituant eux-mêmes l'Etat ou bien ne virent en lui qu'une création artificielle du génie princier. Tant qu'il en fut ainsi, on trouva naturellement que l'accomplissement consciencieux des devoirs de l'Etat est incompatible avec le principe de la souveraineté personnelle, dont l'essence est d'être sans bornes. La morale était une vertu bourgeoise, dont la violation par le prince n'était pas justiciable de la conscience humaine.

D'ailleurs, la science politique ne savait encore mesurer ni les signes de décadence, ni la prospérité publique. Toutes les considérations d'intérêt se ramenaient à ces quelques points: la superficie du territoire, la plus ou moins grande facilité de soutirer des contributions, le chiffre de l'armée, le mensonge et l'espionnage dans les relations internationales.

La politique et la morale étaient comme deux mondes se côtoyant mais distincts: la politique, art de l'intérêt personnel, la morale, loi vitale des faibles et des déshérités. Ce n'est que quand la Ré-

forme commenca à réveiller les consciences et quand la Révolution française fit table rase des anciens régimes que l'on comprit les avertissements de ceux qui avaient réclamé pour l'Etat un caractère moral. La dépravation morale cessa d'être regardée comme un moyen de gouvernement recommandable, sans, d'ailleurs, que le despotisme intelligent renonçât à croire que les besoins matérials doivent être satisfaits, le luxe encouragé, les tendances idéales refrénées.

L'expérience a démontré que la corruption morale des citoyens va de pair avec la décadence politique de l'Etat et que la corruption est le résultat infaillible d'une politique qui fait abstraction des principes moraux pour ne s'inspirer que de l'intérêt personnel des gouvernants.

La chute des Bourbons en France, à Naples et en Espagne, de la monarchie de Juillet et des duchés italiens, l'effondrement de l'ancien ordre des choses en Allemagne en 1848 sont bien moins imputables à la supériorité matérielle et aux ressources des adversaires qu'à la faiblesse propre, à l'imprévoyance ou à la lâcheté des gouvernements qui, à l'heure du danger, ploient sous la force de la notion du droit, par eux foulée aux pieds, et s'abandonnent inertes à la destruction, parce que soudain leur propre conscience s'agite sous les chaînes dont ils l'avaient chargée.

57. — Sans doute, en second lieu, il ne faut pas oublier que les actions politiques ne peuvent se mesurer tout simplement d'après les préceptes de la morale privée, qui s'applique essentiellement à l'individu. Cela ne veut pas dire qu'il y ait deux ou plusieurs morales: la morale est la même pour les grands et pour les humbles, pour les souverains et pour les sujets; mais l'application de l'idée morale à l'Etat comporte des particularités. Ni l'individu ni la puissance souveraine n'ont exclusivement en eux-mêmes le but de leur existence. Les devoirs des organes qui agissent au nom de l'Etat sont réglés d'après la constitution ou la représentation de l'Etat. C'est en quoi le nouveau droit public diffère de celui des périodes antérieures, durant lesquelles toutes choses trouvaient leur justification dans le pouvoir absolu du souverain. Le principe du droit public moderne, sa pensée fondamentale, est l'obligation morale du souverain d'employer son pouvoir dans le sens de la mission qui incombe à l'Etat et conformément aux lois. Tout pouvoir, toute autorité des gouvernants est limitée par leurs devoirs envers l'Etat.

Or la différence entre les exigences de la morale de l'Etat et celles de la morale privée se manifeste, tout d'abord, en ce que le

droit de propre conservation de l'Etat a une toute autre portée que celui du particulier, qui a le devoir de se sacrifier aux intérêts moraux supérieurs.

Livrer sa vie pour la patrie sur les champs de bataille, risquer ses jours pour sauver son prochain, sont pour le particulier les exigences suprêmes de la morale. On ne peut jamais demander à l'Etat de se sacrifier pour les intérêts dynastiques de la maison de ses princes ou pour la conservation d'un Etat voisin. Car son existence est la base idéale de l'existence juridique de tous ses ressortissants. Un Etat ne pourrait se résoudre à disparaître que dans un seul cas: celui où il se fondrait dans un organisme national homogène de rang supérieur, ayant les mêmes buts et les mêmes tendances que lui et disposant de moyens plus parfaits pour les atteindre. En Italie, il n'est pas douteux que la Toscane s'est librement unie à la monarchie sarde; et, de même, en Allemagne, on s'expliquerait que de très petits Etats, convaincus de l'insuffisance de leurs ressources, se décidassent de leur plein gré à s'annexer à un Etat plus considérable. On ne peut donc plus, de nos jours, regarder comme un devoir absolu de l'Etat de maintenir intacte sa souveraineté sur tout ou partie de son territoire.

Toutefois, en principe, l'Etat a certainement l'obligation de se conserver dans l'intérêt de la communauté. Il l'a à un double point de vue: tout d'abord, à raison des conditions générales de l'humanité, qui ne peut se développer et remplir complètement sa mission terrestre que si elle reste divisée en un certain nombre de peuples et d'Etats distincts; puis, à raison du rapport national spécial de l'Etat historique avec ses ressortissants respectifs. Ainsi, les derniers fondements de la morale de l'Etat se trouvent dans les idées de l'humanité, — le principe cosmopolite, — et dans l'idée de nationalité, qui y est étroitement unie, — le principe historique; — et, en nous servant de cette dernière expression, nous désirons éviter que l'on ne considère la similitude de langue comme le fondement moral exclusif de la réunion en un même Etat.

L'Etat ayant le devoir de se conserver, les moyens d'y parvenir tirent de cette nécessité même leur caractère moral. Ce but de l'existence sanctifie tous les moyens indispensables pour l'atteindre. Mais il va sans dire que se conserver n'est pas se maintenir avec obstination dans une même situation fermée. Le principe historique exige un développement progressif, en temps opportun, suivant les impulsions de la conscience des individus et des peuples. C'est

pourquoi l'annexion librement consentie d'un petit Etat à un plus grand, en vue de faciliter l'unification nationale, peut être considérée comme un acte de conservation, au sens moral de ce mot. Sur cette base du devoir qu'a l'Etat d'exister se dressent ensuite les devoirs moraux de la politique pratique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

En ce qui concerne la politique intérieure, les devoirs de l'Etat sont exprimés dans son caractère moral, soit pour les gouvernants, soit pour les gouvernés. L'obéissance morale due à l'autorité est de même qualité que l'obéissance morale due par l'autorité à la loi. Des cabinets princiers ou des masses en révolution peuvent obtenir par la force qu'on obéisse à leurs caprices, mais n'ont aucun droit à l'obéissance. L'Etat qui prétendrait à une obéissance unilatérale ou absolue retournerait à l'âge de pierre d'une existence toute factice et physique.

Il y a pourtant, en pratique, une différence importante. Tandis que les formes de la coercition extérieure assurent d'avance l'inefficacité d'un refus d'obéissance injustifié de la part des gouvernés, il se peut que la désobéissance des gouvernants échappe à toute répression ou du moins ne soit que bien difficilement répressible d'après les formes du droit positif. Dans les monarchies, le pouvoir suprême est inviolable; on n'a sur lui aucune prise. Mais il en résulte que sa responsabilité morale, bien loin d'être amoindrie par là, n'en est que plus grande afin de couvrir le déficit juridique, et, d'autre part, qu'il est nécessaire de rétablir l'équilibre entre les gouvernants et les gouvernés en prévoyant dans la loi le moyen de poursuivre en justice les organes du pouvoir. Est immorale toute restriction non absolument indispensable du droit de poursuivre devant les tribunaux les fonctionaires coupables d'avoir violé la loi.

Dans cette loi suprême de la morale d'Etat, qui lie tout à la fois les gouvernants et les gouvernés, disparaît la différence entre la puissance de la communauté et la liberté de l'individu, parce qu'en réalité elles se confondent.

Les limites de l'obéissance due par les citoyens et la mesure du pouvoir destiné à l'obtenir d'eux peuvent assurément n'être pas immuables. L'histoire nous montre qu'on a donné alternativement la préférence aux intérêts traditionnels de l'ordre extérieur et aux intérêts nouvellement éclos du mouvement des esprits. En cela aussi, il faut un régulateur moral. Au lieu de se laisser dominer par les événements et de couvrir ensuite le passé au moyen d'un bill d'indemnité, les gouvernants et les gouvernés ont le devoir de régler

leurs rapports d'après le principe de la renonciation volontaire à des privilèges vieillis et contraires aux idées de notre époque.

Cette renonciation, réclamée par la morale, est la solution la plus simple de tout conflit éventuel. La monarchie absolue aurait dû, depuis longtemps et sans attendre les premiers ébranlements de la révolution, se limiter elle-même, de son propre mouvement; la noblesse terrienne aurait dû, de même, pour peu que le sentiment de la morale publique y eût été plus développé, renoncer d'office au droit de chasse féodal, à la juridiction patrimoniale et autres privilèges analogues. D'un autre côté, il serait tout aussi désirable, dans les républiques de l'Amérique du Sud, de voir modérer par une limitation volontaire de droits personnels dont l'abus est devenu quotidien, les passions d'une populace déréglée, ennemie de l'ordre et vivant dans un état de révolte permanent contre le gouvernement du jour. La morale commande des concessions volontaires, relativement à des droits qui tendent à devenir de simples souvenirs historiques; sans cela, il est impossible que la vie politique se développe pacifiquement.

En réalité, le langage des gouvernements européens s'est beaucoup modifié depuis cinquante ans. L'Etat est sorti de la première enfance et de l'absolutisme tutélaire; on ne rejette plus complètement la pensée que le gouvernement a des devoirs et une responsabilité vis-à-vis de la loi. Cette pensée n'est peut-être pas exprimée clairement dans les constitutions. Que la responsabilité ministérielle puisse, ou non, être dès maintenant organisée partout jusque dans les moindres détails, peu importe quant à ce que, dans leur sentiment du droit, les nations exigent des détenteurs du pouvoir; et nous avons vu que ces derniers ne sauraient se soustraire à ces exigences; il y a une loi historique dont l'existence est démontrée par la chute des dynasties qui l'ont méconnue.

Les relations extérieures sont placées, par rapport à la loi morale, sur un autre pied que l'administration intérieure du pays. Sans doute, elles comportent également l'observation de certaines règles morales enracinées dans la conscience de tous les peuples civilisés. Ainsi, la soif aveugle de conquêtes trouve une digue dans le respect pour les aspirations nationales des peuples; la prétention à la monarchie universelle et à l'hégémonie de l'Europe est honnie; on n'admettrait même pas qu'une nation voulût se poser vis-à-vis des autres en reine de la civilisation. La traite des nègres est réputée crime, l'anéantissement de sauvages sans défense par des soldats plus civilisés, injustice et lâcheté. Un élément idéal, qu'on

traitait autrefois de rêverie, a sa place dans les relations internationales. La parenté d'adoption du bien et de l'utile se montre dans les affinités et les antipathies des peuples; et il n'est pas jusqu'aux écrivains russes qui recommandent d'en tenir compte. Le malheur qui frappe une nation sous forme de famine, de mauvaise récolte ou de maladie épidémique, provoque la commisération dans les régions les plus écartées. Il y a une bienfaisance internationale, qui ne connaît de frontières ni politiques, ni confessionnelles; une unité de conscience morale, qui n'existait même pas alors que toute l'Europe se rattachait extérieurement à une seule et même Eglise. Si considérable que puisse être la prépondérance d'une grande puissance, si sensible que soit son influence, la juxtaposition pacifique des nations est écrite en traits ineffaçables dans les consciences comme une exigence de la génération actuelle.

Peu à peu l'on est si bien arrivé à comprendre de même façon les droits essentiels d'indépendance des Etats que l'on finira certainement par substituer dans la politique étrangère les principes moraux aux intérêts égoïstes et à l'hostilité cachée. Le droit des gens, qui n'était, il y a deux cents ans, qu'une science abstraite, tend à devenir une puissance morale, après qu'on a fait pendant des siècles l'expérience des résultats de la politique égoïste. Ici encore, il n'est pas difficile de prouver que les idées morales des peuples sont nées de l'expérience et se sont fortifiées au spectacle des maux engendrés par l'égoïsme immoral.

58. — Il n'est pas de domaine où l'on sente mieux que dans le droit des gens et dans la politique étrangère combien les idées morales sont relativement dépendantes des considérations d'efficacité. Tout d'abord, dans la Diplomatie. Il y a cent ans, la dissimulation, le mensonge, la violation des traités étaient les armes traditionnelles dont on se servait dans les relations extérieures. Frédéric le Grand lui-même ne sut s'affranchir de cette opinion que par moments. Il écrivit l'Antimachiavel; mais il partagea la Pologne avec l'Autriche et la Russie, ce qu'il serait difficile de justifier autrement que par l'avantage de l'Etat. Le génie de la duplicité dans la pensée et dans la parole régnait partout; les relations pacifiques entre les puissances n'étaient guère autre chose, en fait, qu'une trêve susceptible d'être dénoncée à tout moment. Un système de recrutement sans base nationale permettait de faire la guerre sans assumer la responsabilité qu'un souverain même absolu encourt toujours quand l'armée est formée de ses propres sujets. Les combats apparaissaient comme

des sortes de tueries contractuelles, dont personne ne pouvait se plaindre que ceux qui étaient accidentellement atteints dans leurs personnes ou dans leurs biens; dans tous les cas, ceux-là n'avaient pas le droit de réclamer qui s'étaient vendus eux-mêmes. Dans ces conditions, la diplomatie ne pouvait guère être que ce qu'elle était. Il eût été impossible d'appliquer à ces temps et à leur diplomatie les principes de la morale privée sur le mensonge. A une époque où tout le monde trompait, ce n'est qu'en luttant de ruse et d'adresse qu'on assurait sa propre conservation.

Un gouvernement droit et honnête à l'égard de ses ennemis, au milieu de gouvernements foncièrement menteurs, aurait couru à sa perte de gaité de cœur; à moins que l'honnêteté ne lui servît parce que la partie adverse devait n'y pas croire et supposer — à tort, au cas particulier — le contraire de ce qu'on lui avait laissé entendre. Il ne manqua pas non plus dans ces temps-là de diplomates qui, par commodité, disaient la vérité, sachant combien il est difficile à la longue de mentir sans se faire prendre en flagrant délit de contradiction.

59. — Le blâme ne pouvait s'adresser à aucun gouvernement en particulier: il est facile de le démontrer à propos de la guerre. Là il saute aux yeux que la morale privée n'est pas applicable. Tout ce que nous qualifions crime et punissons comme tel: le meurtre, les blessures, les mutilations, la destruction de la propriété d'autrui, voire même le pillage, est permis à raison du but à atteindre. La guerre a sa morale propre, qui sanctifie toute sorte de moyens réprouvés par la morale privée. C'est en cela surtout qu'on reconnait combien les préceptes de la morale peuvent dépendre des considérations d'efficacité. Sans doute, la guerre a aussi ses règles fixes. Pour se convaincre que les idées morales se sont développées et rapprochées des idées cosmopolites d'humanité, il suffit de comparer superficiellement la façon dont on a fait la guerre pendant la guerre de Sept ans et pendant celle de Sept jours en 1866. Les soins donnés aux blessés, la neutralité des ambulances, la suppression de la course, l'intégrité de la propriété privée sur mer, durant cette dernière guerre, sont des progrès que ne saurait méconnaître même l'apôtre de la paix perpétuelle. Mais il n'en demeure pas moins vrai que ces progrès ne purent être réalisés que parce qu'il est possible aujourd'hui d'atteindre le but de la guerre, sans s'en tenir aux règles d'autrefois.

Est donc condamné par la morale de la guerre ce qui l'est par celle de la paix, mais à condition que ce ne soit pas indispensable

pour atteindre le but de la guerre. Lorsqu'on reproche aux Français d'avoir dévasté la Palatinat sous Turenne, aux Américains du Nord d'avoir fermé le port de Charleston au moyen de navires chargés de pierres et coulés à l'entrée, ou d'avoir inondé les rives du Mississipi, on n'a le droit de les condamner qu'après avoir résolu la question de savoir si, raisonnablement, ces actes devaient concourir, ou non, au succès de la guerre.

Tout le monde sait que la ruse et le mensonge, si réprouvés d'ordinaire et si peu dignes du gouvernement d'une nation, sont essentiellement méritoires en temps de guerre et vis-à-vis de l'ennemi. La divulgation de fausses nouvelles afin de tromper l'ennemi est universellement autorisée et fort importante pour le succès des opérations stratégiques. Chacun des belligérants cherche à dissimuler ses véritables forces, à induire son adversaire en erreur, à le faire tomber dans une embuscade. On se contente de voiler l'expression désobligeante de mensonge, empruntée à la morale vulgaire, sous le terme plus noble de ruse de guerre. Et à fort bon droit. On ne fait qu'imiter les Romains, qui distinguaient la bonne fraude (dolus bonus) de la mauvaise (dolus malus), et l'Eglise, qui, à moins bon droit sans doute que des belligérants laïques, admet les fraudes pieuses (pia fraus). Ces exemples démontrent suffisamment qu'un principe absolu et abstrait de la morale privée, comme l'interdiction de mentir, — principe auquel, d'ailleurs, on apporte même dans la vie privée une restriction en tolérant les mensonges «nécessaires» (Nothlüge), — ne peut s'appliquer d'aucune façon aux procédés usités en temps de guerre. Songeant à recourir pour notre part à la ruse et à la tromperie, nous ne pouvons les blâmer chez notre adversaire; nous espérons seulement être plus fins que lui. Il ne nous arrive rien que nous n'ayons calculé d'avance et fait entrer en ligne de compte. Et c'est précisément en cela que réside la différence: dans la vie ordinaire, le mensonge constitue un privilège unilatéral du trompeur, par rapport à l'honnête homme qu'il a en face de lui. Faut-il, en revanche, aller jusqu'à permettre à un général de tromper ses propres soldats? Lorsque la bataille de Waterloo prit pour les Français une mauvaise tournure, Napoléon fit répandre le bruit de l'arrivée de Grouchy, cherchant à donner par là le change sur l'approche des Prussiens. Le mensonge, dès qu'il fut découvert, eut pour lui des conséquences désastreuses.

Lorsqu'il n'existe entre les Etats qu'une paix précaire et qu'il règne entre eux une méfiance réciproque et justifiée, on comprendrait

encore très bien aujourd'hui que, dans l'intérêt de sa défense, un gouvernement dissimulât aux étrangers ses véritables intentions. Mais, si un semblable procédé était érigé en règle générale et en précepte universel, il témoignerait certainement de l'effondrement des principes moraux qui régissent les relations pacifiques des nations.

Il serait absolument inadmissible d'étendre la morale de la guerre, telle que nous venons de la définir, aux relations du gouvernement avec les partis politiques ou de ces partis entre eux. Dans ces relations-là, au contraire, la règle est un devoir réciproque de véracité et d'honnêteté et la commune subordination à la loi. Il se passera pourtant du temps avant que cette règle soit bien comprise de tout le monde: la transition de l'absolutisme à une constitution plus libérale et, à l'inverse, de la liberté défaillante au despotisme s'annonce par l'acharnement avec lequel se combattent les partis adverses. L'état de siège, les proscriptions, les tribunaux d'exception sont alors drapés dans le manteau de la justice déchue, à la honte de la morale publique. En général, la politique de l'anarchie et du despotisme ne peut être qu'immorale, si on la juge d'après les principes des Etats constitutionnels (Rechtsstaat) actuels.

Quand on a reconnu qu'on ne pouvait se passer des principes moraux dans la conduite des Etats on a essayé d'en faire l'objet d'une science spéciale, la science de la morale d'Etat (Staatssittenlehre).

Nous n'avons assurément aucune objection à ce que la science creuse et coordonne ces principes. Mais il est permis de se demander s'il y a des raisons suffisantes pour en constituer une doctrine spéciale, isolée de l'Ethique et de la Politique. En somme, les différences entre la morale privée et la morale d'Etat sont-elles si grandes? Ne vaut-il pas mieux que précisément la science maintienne l'unité du principe moral dans toutes les relations humaines? Il serait peut-être plus important de montrer le lien intime de ce qui en apparence est différent que d'en accentuer les divergences. Néanmoins, on ne saurait trop insister sur ce qu'il y a d'erroné dans la proposition que tout ce qui est prohibé dans la morale privée et dans les rapports d'individu à individu doit l'être également dans la morale d'Etat et dans les relations internationales.

Cette proposition sera peut-être vraie un jour: elle est un idéal, du même ordre que la paix perpétuelle. Mais, tant que la guerre subsiste et n'est pas réprouvée par la conscience des nations, elle ne saurait servir de règle à un Etat isolé. D'ailleurs, alors même que la morale publique s'écarte le plus de la morale

privée, comme c'est le cas dans l'état de guerre, on reconnaît toujours l'unité des principes, si l'on se représente par analogie le cas de légitime défense et si l'on ne considère comme moralement légitimes que les guerres inévitables pour défendre les biens et droits suprêmes de l'Etat.

Dans le principe, la distinction entre la morale privée et la morale d'Etat fut accentuée par la position du prince dans l'Etat absolu. Il s'agissait alors de montrer, d'une part, que les vertus d'un noble cœur ne suffisent pas pour conduire sûrement le char de l'Etat et, d'autre part, que, si, à la rigueur, un particulier est libre de se nuire à lui-même, la mission du gouvernement et les moyens dont il dispose ne peuvent être abandonnés au bon plaisir. Il fallut donc, dans le prince, distinguer le simple particulier du souverain, tout comme on le fait en droit à d'autres points de vue.

60. — Nous avons déjà montré par l'histoire du droit international que les idées morales elles-mêmes sont soumises à un développement historique, du moins quant à leur signification pour la conscience des peuples et à leur influence sur les phénomènes de la vie intellectuelle. Il en résulte, pour la formation du droit dans la politique législative, une double tendance: ou bien certains éléments sont exclus du cercle de l'inéluctable nécessité et abandonnés à la libre sphère de la morale; ou bien certaines exigences de la morale, dépourvues jusqu'alors de toute sanction, prennent le caractère de nécessités juridiques, sanctionnées par le droit.

L'élargissement, l'extension, le rétrécissement des limites du droit positif dépendent de ce mouvement des idées. C'est dans le droit pénal qu'il est le plus aisé de s'en rendre compte. Tel acte considéré il y a trois cents ans comme criminel peut n'être plus puni de nos jours, et vice versâ. De même, en ce qui concerne les peines: la conscience morale éprouve aujourd'hui, pour les mutilations, la peine du fouet, les exécutions capitales, un sentiment presque diamétralement contraire à celui qui régnait encore au siècle dernier. Comme l'a dit Bagehot, toute l'histoire de la civilisation est semée d'idées et d'institutions qui étaient excellentes au début et qui sont devenues détestables.

La science de la politique ne saurait faire abstraction de ce fait. Sans doute, elle n'a pas à s'occuper directement et nécessairement de la preuve des idées morales; c'est l'affaire de l'éthique et de la statistique morale. Elle doit, d'ailleurs, emprunter à la psychologie la connaissance de la formation de ces idées. Mais le fait du

renouvellement incessant des idées doit influer sur la politique législative dans l'intérêt de laquelle il faudrait déterminer quelle action la volonté du législateur a sur le développement des idées morales du peuple et, de plus, dans quelle mesure la loi, dans son application, dépend du véritable état de ces idées. Laissons de côté les cas où une prescription du législateur est moralement indifférente et ceux où la moralité n'en est pas encore contestée; il peut arriver que les idées du législateur soient en avance sur la conception morale de son temps, ou qu'elles retardent sur cette même conception.

La seconde alternative se produit aujourd'hui d'autant plus fréquemment que les diverses couches sociales ont souvent des idées morales non seulement inégalement développées, mais même absolument contradictoires. Il en résulte, dans la législation, une hésitation dont les motifs sont eux-mêmes très dignes d'attention. Les lois sur l'usure ont été abrogées, en Prusse, beaucoup plus tard que dans d'autres Etats européens moins avancés dans la voie de la civilisation. L'inutilité des pénalités contre l'usure était constatée en pratique longtemps avant qu'on se décidât à proclamer la liberté du taux de l'intérêt. En ce qui concerne le côté moral et politico-social de la question, la controverse n'est pas encore close. Tandis que les grands capitalistes sont généralement d'avis qu'au point de vue moral il n'y a point d'usure condamnable, il n'est pas douteux que les classes laborieuses continuent à regarder l'intérêt usuraire comme une chose essentiellement mauvaise et méprisable. Par là même, les idées morales sur l'usure sont restées absolument subordonnées à l'organisation économique du travail parmi le peuple, et se modifieront probablement quand le régime de l'association des travailleurs aura comblé l'abîme qui existe entre le capital et le salaire.

Les mêmes controverses se sont produites pendant longtemps à propos des jeux de hasard, jusqu'à ce que finalement les maisons de jeu aient été fermées. Les petits souverains allemands paraissent n'avoir jamais très bien compris ce que le jeu a de condamnable. Parmi les adversaires mêmes du jeu public, la question morale était controversée: les uns s'élevaient contre les maisons de jeu par des considérations toutes extérieures de police et d'économie sociale, les autres au nom de la morale et en vertu d'une répulsion passée chez eux à l'état d'habitude. Réprouvées par les uns, les loteries d'Etat sont énergiquement soutenues par d'autres, ou du moins proclamées indifférentes au point de vue moral. La même question s'est posée à propos des valeurs à prime ou à lots en matière d'emprunts d'Etat.

Il est probable que des controverses de ce genre ne seront jamais complètement vidées; on sait avec quelle tenacité les corporations ont défendu leurs vieux privilèges contre la liberté du travail réclamée au nom des idées modernes. Tout intérêt de quelque importance en matière d'agronomie, d'industrie ou de commerce sait se faire sa petite morale pour son propre usage. Mais précisément la circonstance que certaines prétentions sont représentées comme moralement nécessaires par ceux qui en tirent un profit personnel est une indication précieuse de la direction dans laquelle la politique doit chercher son but.

61. — Il appartiendrait à la Politique spéciale de faire connaître, l'une après l'autre, les diverses controverses de notre temps à propos de chacune des matières qu'elle a à étudier en particulier.

Mais quelques-unes de ces questions ont une importance si générale que nous ne saurions les passer sous silence. En général, le doute provient de la divergence des opinions sur la possibilité d'appliquer un principe consacré par la morale privée. On pourrait indiquer, aujourd'hui, comme des moyens moralement contestables:

1) L'utilisation dans l'intérêt de l'Etat d'un fait amené illégalement ou de l'acte immoral d'un tiers. La pratique de nos jours n'est pas douteuse du tout; mais les moralistes se regimbent.

En fait, il semble qu'on puisse faire une distinction entre provoquer un acte immoral et tirer parti après coup d'un pareil acte commis par un tiers. On ne saurait trop flétrir une provocation à la désertion ou à la trahison, adressée à des soldats ennemis: le droit international moderne condamne ce procédé. Et cependant nul général n'hésitera à accueillir des déserteurs ou des espions qui se mettent librement à sa disposition et à se servir d'eux, bien qu'il ne leur dissimule probablement pas sa mésestime personnelle. Renvoyer un déserteur à son drapeau serait agir dans l'intérêt de l'ennemi et aller à l'encontre du but suprême de la guerre. Affaiblir ses adversaires est non seulement licite, mais encore obligatoire dans l'intérêt de sa propre force. D'autre part, la morale exigerait incontestablement qu'on repoussât la proposition d'assassiner le général ennemi. Sans doute, en accueillant les déserteurs, on fournit en quelque manière un motif à la désertion et l'on assume, dans une certaine mesure, la responsabilité de l'acte immoral d'un tiers. Mais, en tout cas, ce motif ne sera jamais qu'une considération accessoire, venant s'ajouter au mécontentement et à la lâcheté qui sont, dans une armée indisciplinée, les vraies causes de désertion.

On n'a pas non plus de scrupule, en temps de guerre, à accepter l'offre de livrer à prix d'argent une place forte de l'ennemi.

Les cas de dénonciation, en matière de délits politiques, sont analogues. Le fait par un conjuré de dénoncer ceux dont il a trompé la confiance restera toujours l'acte d'un misérable et sera justement flétri, bien que certains gouvernements aient cru devoir le récompenser par des distinctions honorifiques ou par des places lucratives. Mais, si méprisable que soit un acte semblable, la police criminelle ne peut pas n'en point tenir compte. Elle a pour mission de frayer la voie au magistrat instructeur et doit se servir de tous les moyens d'investigation possibles pourvu qu'ils soient juridiquement licites et que les employés de l'Etat ne soient pas eux-mêmes poussés à commettre des actes immoraux. Personne n'a jamais pris la défense des agents provocateurs de la police française. Tout le monde, sauf ceux qui s'en servent, réprouve certains moyens traditionnels de la police criminelle ou des fonctionnaires chargés de scruter les tendances et opinions politiques.

La procédure criminelle des siècles passés montre à merveille la dépravation morale qui régnait alors dans les sphères judiciaires. Le magistrat instructeur était chargé de trouver des crimes. Il était libre de choisir entre les moyens de torture physique, les exhortations, les promesses, les supercheries, les mensonges, entre les habiletés de l'interrogatoire et une bienveillance calculée. Peu d'hommes répugnaient à l'emploi de ces moyens, la procédure étant alors organisée de telle sorte qu'on serait rarement parvenu sans cela à punir les coupables. L'intérêt supérieur de l'Etat était la considération dominante, qui faisait excuser ces moyens alors qu'on n'en avait pas d'autres.

Plus d'un des moyens, moralement critiqués, auxquels recourt la police criminelle moderne se justifie sous le prétexte de l'état de guerre qui existe entre la société et les malfaiteurs et par cette considération qu'on ne saurait autrement comment réprimer les crimes les plus dangereux.

2) L'endiguement par le gouvernement de maux et d'immoralités existants lorsqu'il semble impossible de les faire disparaître complètement et dangereux de fermer les yeux.

Du point de vue de la morale privée, on regarde ordinairement comme une tolérance coupable, sinon comme un encouragement, la tentative d'endiguer l'immoralité publique. Cette manière de voir ne nous paraît pas juste.

Tandis que les anciennes législations punissaient les témoins et les médecins qui assistaient à un duel, les lois modernes les exemptent de toute peine, par la raison qu'ils restreignent les conséquences d'un mal qui n'existerait pas moins en leur absence. L'Eglise, qui peut-être condamne une guerre, envoie ses ministres à la suite des armées pour qu'ils apportent leurs consolations à ceux qui souffrent; elle a le droit d'agir ainsi parce qu'elle sait fort bien que le fait par elle de se tenir à l'écart des champs de bataille n'exercerait aucune espèce d'influence sur la conduite de belligérants.

L'application la plus délicate de cette proposition se montre dans la réglementation officielle de la prostitution, qu'il est impossible de supprimer violemment par des pénalités et qu'il est dangereux de laisser s'étaler librement en public. Il serait tout à fait injuste de reprocher ici à l'Etat d'encourager ou de favoriser la débauche parce qu'il cherche à mettre un frein à un dévergondage inévitable. Etant admis que, dans l'état actuel des choses, la prostitution ne peut être supprimée, on ne saurait se demander qu'une seule chose: c'est si les moyens proposés sont de nature à atteindre le but et si l'intervention des autorités ne risque pas d'aggraver le mal.

On peut rapprocher de cette question celle de la tempérance, telle qu'elle se pose en Angleterre et dans certains Etats de l'Amérique du Nord, d'où l'on cherche à bannir de force tous les spiritueux sans se rendre compte de la vanité d'une semblable entreprise.

3) Le maintien de faits produits illégalement, mais dont la suppression serait dangereuse pour l'Etat. On entend parfois soutenir, au nom de la morale privée, que ce qui a été fait dans l'Etat contrairement au droit doit toujours et en toute circonstance être supprimé et «restitué». Si ce qui a eu lieu est incontestablement mauvais, d'après les idées morales alors reçues, on ne saurait d'emblée refuser satisfaction. Mais il en est autrement des lésions qui ne comporteraient pas de restitutio in integrum sans un dommage réel pour des droits nés dans l'intervalle ou pour la sécurité du pays. En général, une semblable restitutio devient absolument impossible au bout d'un certain temps. Même dans le droit privé, on ne peut faire tout simplement que ce qui a eu lieu soit non avenu; on ne peut qu'indemniser la personne lésée, en tant que les délais de prescription ne sont pas écoulés.

Certaines personnes réclament la reconstitution de la Pologne dans ses limites primitives comme une réparation de l'attentat dont elle a été victime autrefois. L'impossibilité de reconstituer non pas

seulement ses anciennes frontières, mais encore l'ancienne relation des nationalités entre elles, saute ici aux yeux, non moins que le danger qui, dans l'état actuel de l'Europe, résulterait pour la paix générale d'une reconstitution incomplète de l'ancien royaume. Nous ne disons pas qu'on ne saurait se figurer une reconstitution de la Pologne, mais nous affirmons qu'on ne saurait rendre notre temps moralement responsable de ce qui s'est passé au siècle dernier.

4) Les obligations découlant du serment politique prêté au souverain, ou prêté par lui quant au maintien de la Constitution. En ce qui regarde le premier cas, qui s'est de nouveau présenté après l'expulsion de la dynastie hanovrienne, les moralistes anglais admettaient unanimement, après l'expulsion des Stuarts, qu'on n'est plus lié par son serment d'obéissance une fois que le prince à qui on l'a prêté est détrôné, ou, en d'autres termes, que la valeur du serment est subordonnée à l'exercice du pouvoir souverain par ledit prince. Quant au second cas, les papes ont aussi, en cette circonstance, profondément ébranlé la morale publique par leurs dispenses. Boniface VIII émit le principe politique: «Promettre beaucoup, pour tenir peu». On ne saurait être absolument et irrévocablement obligé de tenir une promesse que l'on reconnaît plus tard devoir être fatale à l'Etat. Le conflit qui s'élève alors dans la conscience ne peut trouver sa solution que dans l'abdication des souverains, qui prouvent ainsi qu'en violant leur serment ils n'ont pas obéi à un vulgaire sentiment d'ambition ou d'intérêt personnel. Dans la plupart des cas relevés dans l'histoire, il faut malheureusement reconnaître qu'ils n'ont pas eu d'autres mobiles. Ce qu'il y a de pire pour la morale publique, c'est qu'un serment politique ne soit ni repris, ni tenu. La constitution prussienne tomba aussi dans un état moralement fâcheux par le fait que les garanties jurées ne pouvaient être dans la majorité des articles ni supprimées, ni remplies.

Nous passerons sous silence un certain nombre d'autres questions controversées de moindre importance, issues des conceptions morales de notre temps. Nous voulions simplement montrer que la morale privée est parfois en désaccord avec les nécessités de la politique. On a vu, du reste, que, d'après l'histoire, les idées morales en politique sont étroitement unies aux devoirs de l'Etat et ne sauraient en être séparées. Nous avons maintenant à déterminer scientifiquement quels sont ces devoirs, quels sont les intérêts auxquels l'Etat est appelé à donner satisfaction.

Livre III

La mission de l'Etat considérée comme principe de la politique.

Chapitre VII.

Des divers objets de la mission idéale de l'Etat d'après la théorie générale du droit public.

Sommaire: 62. Fondement historique des nouvelles théories sur la mission de l'Etat. — 63. Les trois théories du vieux droit public sur cette mission. — 64. 1) Théorie de la mission préventive de l'Etat en vue du bien public (Wohlfahrtszweck) et ses effets jusque dans le temps présent. — 65. 2) Théorie de la mission de l'Etat en vue de garantie les droits individuels (Rechtszweck); vestiges de cette théorie dans les ouvrages de certains économistes anglais; son insuffisance. — 66. La nouvelle terminologie de l'Etat constitutionnel ou de l'Etat régulier (Rechtsstaat) et ce qui la distingue des conceptions antérieures. — 67. 3) Théorie de la mission moralisatrice de l'Etat (Sittlichkeitszweck), rationnelle ou surnaturelle; Hegel et Stahl. — 68. Les théories du droit public moderne: Mohl, Zachariæ, Schultze, Held. — 69. Manque de précision des systèmes actuels.

62. — D'après ce qui a été exposé dans le chapitre III, la question d'efficacité a pris, dans la gestion des affaires politiques, une position intermédiaire entre la question de principe et la question technique du mode d'exécution.

Cela n'est exact, cependant, que s'il s'agit d'examiner, dans un cas isolé, les considérations d'efficacité au point de vue du succès probable, et si l'on se préoccupe de la relation entre les moyens dont on dispose et le but à atteindre. Avant de rechercher ce que comporte l'efficacité dans chaque cas donné et vu les circonstances, il faut se demander si le but qu'on se propose répond à la mission générale de l'Etat et si cette mission le réclame, l'admet ou l'exclut.

Jusqu'à présent nous n'avons parlé de droit et de morale qu'au point de vue négatif et en les envisageant comme limitant les pouvoirs de l'Etat en matière politique. Il n'est pas moins important de déterminer d'une manière positive quelle est le mission de l'Etat, quels sont les devoirs qui lui incombent. Sinon, un système poli-

tique manquerait de toute base solide. On ne peut, d'ailleurs, apprécier nettement la légitimité et la moralité des actes de gouvernement que dans leur rapport intime avec la mission et les devoirs suprêmes de l'Etat.

Si, comme nous le croyons, la théorie de la mission de l'Etat doit régler la pratique politique et la formation des partis dans l'Etat, il faut reconnaître qu'on ne lui pas encore voué en Allemagne toute l'attention qu'elle mérite. Du reste, l'étude approfondie de cette mission a fait essentiellement l'objet de travaux récents, provoqués par la chute des anciennes formes de gouvernement.

Sans doute, au moyen âge, on aurait eu de bonnes raisons pour examiner la question puisque, dans la lutte entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel, le rôle de chacun des deux devait nécessairement être déterminé par leur mission respective. Mais, par cela même que la question se trouva limitée aux rapports entre l'Eglise et l'Etat, elle se réduisit fatalement à une lutte de croyances. Ce n'est que depuis que l'école du droit naturel a commencé à rechercher le principe de l'Etat, d'après les motifs qui justifient l'existence de l'Etat et la nécessité de le maintenir, que l'on a été amené à étudier également la mission et les devoirs de la société organisée en Etat, afin de les distinguer de ceux de l'individu.

Le résultat scientifique des travaux qui se sont poursuivis, sur la nature et le rôle de l'Etat, depuis Grotius jusqu'à la révolution française, consiste même essentiellement en ce qu'on fit procéder historiquement l'Etat de la claire constatation du rôle que lui assignaient ses ressortissants. L'Etat apparut, d'après cela, comme le moyen contractuellement adopté pour atteindre les buts que les individus avaient intérêt à voir atteints, mais qu'il leur aurait été impossible d'atteindre isolément et sans les modes de coercition résultant de leur organisation en un corps social. Dans tous les cas, d'après cette manière de voir, l'Etat, au lieu d'être investi de droits vis-à-vis des individus, avait essentiellement des devoirs à remplir envers eux. La différence entre la conception canonique du moyen âge et la doctrine juridico-philosophique moderne consista donc surtout en ce que l'Etat, d'après les principes de la papauté, devait servir les intérêts supérieurs de l'Eglise, tandis que, d'après la théorie du droit naturel, il devait donner satisfaction aux besoins de la société. Le cléricalisme et le socialisme de nos jours reposent à peu près sur ces deux mêmes bases.

L'inévitable revirement qui se produisit contre les idées des

philosophes se manifesta lorsque l'école historique se prononça pour la souveraineté et l'indépendance de l'Etat, dans l'exercice de ses droits. Pour cette école, le mode de formation historique de chaque Etat demeura le principe effectif de son activité, de telle sorte que le passé et la tradition devaient seuls déterminer la mission de l'Etat. On retrouve déjà, dans la façon différente dont l'école philosophique et l'école historique conçurent le rôle de l'Etat, le germe des divergences qui se sont pratiquement manifestées dans les assemblées constituantes sous la forme de scissions et de groupements de partis.

On vit apparaître successivement, dans les traités de droit public, dans les documents officiels, dans les programmes des partis, dans des pamphlets, etc., les conceptions les plus diverses quant au rôle de l'Etat:

Tantôt l'Etat fut représenté comme ne visant que lui-même; ce qui équivalait à glorifier l'égoïsme de l'Etat ou à soutenir qu'il n'avait pas de comptes à rendre ni de responsabilité à porter;

Tantôt on prétendit que chaque Etat a une mission spéciale se modifiant suivant le temps et les personnes;

Tantôt enfin, il devait y avoir pour tous les Etats sans distinction un but unique et suprême, le même pour tous, bien qu'ils ne le vissent peut-être pas tous très clairement.

C'est dans ce dernier sens que se mut avec prédilection la théorie, encline à l'abstraction, du droit public général. On pensa satisfaire au besoin d'unité et de conséquence logique en appréciant les développements historiques d'après la conception d'un but unique, suprême et universel.

Toutes les fois que les siècles passés s'étaient écartés de cette conception, on se croyait autorisé à les taxer d'erreur et d'ignorance. Au point de vue historique, l'indication de buts déterminés pour l'Etat est toujours une apparition secondaire provoquée par le besoin immédiat de trouver une justification de principe pour les entreprises du souverain ou de ses adversaires.

63. — Comme ces théories d'un but unique et universel pour l'Etat ont encore aujourd'hui leurs représentants, il n'est pas superflu de les examiner brièvement en elles-mêmes. Il n'y aurait lieu d'en étudier de plus près le fondement historique ou le rapport soit avec les entreprises de la politique pratique, soit avec les systèmes philosophiques, que si une réfutation développée paraissait encore aujourd'hui nécessaire. A prendre les choses en gros, la doctrine distingue, quant à la mission de l'Etat, trois théories, radicalement

dissemblables et qui posent comme but la première le bien public (Wohlfahrtszweck), la seconde la garantie des droits individuels (Rechtszweck), la troisième la morale (Sittlichkeitszweck).

64. — En ce qui regarde la première de ces théories (Wohlfahrtszwecktheorie), on peut y arriver de points de vue fort différents. Les défenseurs de la liberté tout comme les partisans du gouvernement despotique ont invoqué, tour à tour, soit pour justifier le maintien d'abus, soit pour préconiser des améliorations espérées, le bien public et l'intérêt de l'Etat. Il n'y a pas d'illégalité, pas d'atteinte au droit qu'on ne puisse «dorer» de cette façon. Mais ce qu'il convient de considérer comme l'intérêt général et, par là même, permanent de l'Etat n'a encore été, jusqu'à présent, nettement et positivement déterminé nulle part.

Avant tout, on retrouve dans la façon de comprendre le bien public les idées matérialistes ou idéalistes de chaque écrivain sur la marche des affaires humaines. A vrai dire, à chaque époque on a regardé comme le bonheur suprême le contraire des abus dont on souffrait le plus dans le moment.

Sans rechercher, au préalable, si les maux qu'on demande à l'Etat d'écarter lui sont personnellement imputables ou ne découlent pas plutôt des conditions naturelles de la vie sociale, on entend que l'Etat y remédie. Chaque parti, chaque intérêt considère ce qui le touche comme ce qu'il y a au monde de plus essentiel et de plus pressant. Le plus souvent, le bien public se déguise sous un manteau économique: on rend le gouvernement responsable des souffrances et des privations des pauvres, du manque de travaux lucratifs, des inondations et des mauvaises récoltes. Ainsi se manifeste le simple effet réflexe des idées qu'on se fait des choses: d'une part, les gouvernements, animés d'un beau zèle pour le prétendu bonheur des peuples, revendiquent comme leur propre ouvrage tous les résultats favorables de la bienfaisance officielle et de leur «paternelle sollicitude»; d'autre part, le peuple façonné à la tutelle met sur le dos du gouvernement tous les incidents défavorables, nuisibles ou désastreux de la vie économique, toutes les crises et tous les malheurs. Personne ne paraît se douter qu'il puisse être lui-même l'artisan de ses maux. Droits et devoirs publics tombent ainsi dans un état de confusion permanent.

L'idée que la mission du gouvernement et le but de ses actes consistent à faire le bonheur de tous ses ressortissants ne saurait évidemment trouver créance que pendant une courte période d'enthou-

siasme. Il est impossible de se dissimuler longtemps que, en fait, toute modification accidentelle ou intentionnelle dans la vie sociale, voire même toute amélioration ou découverte, lèse nécessairement certains intérêts. Pour rester dans les limites du possible, on en arrive forcément à restreindre la tâche de l'Etat de telle sorte que, comme Bentham, on se contente de lui demander d'assurer le bonheur du plus grand nombre, ou même tout simplement de constituer un privilège au profit de celles des classes de la société qui paraissent appelées à jouir de la vie aux dépens des autres. En pratique, les efforts du gouvernement en vue du bonheur général se résument en la juxtaposition de majorités, auxquelles il vient en aide, et de minorités, auxquelles incombe la tâche de servir à satisfaire les autres; ce qui amène souvent ce résultat inverse que, au nom de la prospérité et du bien-être général, on sacrifie «pour le plus grand bien de tous» les intérêts de la majorité à une minorité armée de toutes les ressources de l'Etat, à ce qu'on appelle la classe dirigeante.

On peut se faire une idée exacte des Etats dont le «bien public» est l'objectif, en jetant un coup d'œil sur la législation des deux derniers siècles en matière économique et de police: immixtion de l'Etat dans toutes les affaires de négoce, établissement de tarifs pour les salaires et pour les gages, règlements sur la nourriture des domestiques, ordonnances somptuaires, prescriptions sur les méthodes de culture, etc.

A une époque où l'on commençait à peine à penser que l'homme pût faire son salut à sa guise, on était encore loin de permettre à chacun de chercher à satisfaire comme il l'entendait à ses besoins physiques. Mais, dans le domaine intellectuel, régnait également sous forme de défenses et de préceptes le désir de faire le bonheur des gens: la censure veillait à ce qu'à l'égard des actes du gouvernement on restât dans une sacrosainte ignorance et à ce que la foi en l'infaillibilité des autorités ne fût point ébranlée par une critique irrespectueuse. La théorie déploya ses effets dans toute leur beauté, lorsqu'elle finit par admettre que la justice elle-même obéît aux exigences de l'intérêt du moment.

On ne sera, sans doute, plus guère tenté de contester aujourd'hui que cette théorie du bien public, avec sa dangereuse maxime Salus publica suprema lex est, n'offre aucun principe solide d'organisation de l'Etat, aucune base fixe pour la politique pratique, pour peu qu'en même temps on ne perde pas de vue la proportion

numérique des citoyens satisfaits. Il serait impossible de concevoir une constitution bien ordonnée et pondérée si la valeur de ses dispositions devait être subordonnée à la prospérité des majorités ou du moment. Un semblable principe d'activité ne pourrait servir qu'à des cabinets princiers exerçant une autorité sans frein ou à une populace commandant à tort et à travers; et ce serait la conséquence d'une décadence déjà accomplie. Partout où les notions de liberté personnelle et de propriété privée ont pris racine, la prétention de sacrifier éventuellement les droits acquis des individus ou d'une minorité à la satisfaction de la majorité serait une contradiction inadmissible.

Bien que la science se soit élevée partout contre les dangers de l'ancienne théorie du «bien public», il n'est pas superflu de montrer que les idées qui ont prévalu depuis constituent un élément nécessaire de la culture politique générale. La tendance des majorités de faire en tout état de cause prévaloir leur volonté et leurs intérêts sur ceux des minorités se retrouve d'autant plus marquée dans la vie parlementaire qu'au point de vue de la forme les majorités peuvent se regarder comme représentant la volonté de l'Etat tout entier. Les efforts d'hommes politiques radicaux, comme J. S. Mill, en vue d'assurer la représentation des minorités dans le parlement, par exemple par le système électoral de Hare, sont dus à la préoccupation que, en Angleterre, la volonté, légalement souveraine, de la majorité soit portée à des empiètements inconsidérés sur les droits de la minorité; et cela est encore bien plus à craindre dans les républiques démocratiques.

Du reste, on retrouve encore de nos jours bien des vestiges de l'ancienne théorie du bien public. On a toujours lieu de combattre la manie de tutelle du système préventif, que Buchez définit le système en vertu duquel le bien même est enrayé par crainte des abus possibles. La lutte subsiste dans deux sens différents: d'une part, contre les exigences irréfléchies de ceux qui, après avoir déployé le drapeau de l'égalité, se réclament de l'autorité du nombre pour obtenir, sous prétexte de bien public, de nouveaux privilèges de classes pour les travailleurs et, en réalité, pour eux-mêmes; d'autre part, contre l'illusion, si générale parmi les autorités, qu'elles sont mieux à même de juger des affaires intérieures des communes ou des corporations que les intéressés eux-mêmes; en d'autres termes, contre les ennemis du selfgovernment, qui ont historiquement pour ancêtres les partisans de la théorie du bien public. Et ce ne sont pas les seuls vestiges de cette théorie. On n'a pas oublié que,

il y a relativement peu de temps, un gouvernement non-allemand a prohibé l'usage des allumettes parce que le nombre des incendies s'en trouve augmenté. Et, dans certaines parties de l'Allemagne, les autorités estiment que la morale courrait des dangers si les gens de la campagne se livraient à la danse plus de trois fois dans l'année.

Dans les codes pénaux se perpétue la pensée que les sentiments des citoyens doivent être réglés et ordonnés de par l'Etat et que l'excitation à la haine et au mépris même de choses et d'institutions haïssables et méprisables mérite toutes les rigueurs de la loi. Des Etats qui se qualifiaient de chrétiens et d'allemands semblèrent oublier, sous prétexte de bien public, que l'apôtre condamne au nom de la morale le fait de ne pas savoir haïr ce qui est mal.

Enfin, nous pourrions encore rappeler que les vieilles idées continuent à s'affirmer dans les formes de la procédure pénale, dans la composition des tribunaux, dans l'organisation à la française du ministère public, dans le principe de l'opportunité d'après lequel une poursuite n'est intentée que pour de simples raisons d'efficacité, dans le maintien des juridictions politiques exceptionnelles, etc. Sans doute, tous les Etats ne sont pas à cet égard au même point. Mais on peut affirmer sans exagération et sans injustice que, d'une part, la prétention à la tutelle des citoyens, et, de l'autre, la croyance en l'universelle providence du gouvernement ne sont nulle part plus prépondérantes qu'en France, dont les fréquents changements de régime et les révolutions marquent une lutte constante entre la théorie du «bien public» et les «droits de l'homme».

65. — Passons à la seconde théorie sur le rôle de l'Etat.

En étroite connexion avec les manifestations et les conséquences de la théorie du bien public, qui pêche surtout par l'absence de normes précises, s'est formée, en sens contraire, la théorie de la mission de garantie des droits individuels (Rechtszweck), dont Kant a toujours passé pour le représentant le plus autorisé.

Le centre de tous les intérêts publics, nous dit-on, le but et la fin de toute l'activité gouvernementale est la liberté de l'individu, que l'Etat est impuissant à rendre heureux d'autorité et qui doit être reconnu maître de son sort. On ne peut se rendre un compte exact de cette conception qu'en se souvenant que la fondation de l'Etat n'a été qu'un acte de la liberté humaine et que l'autorité dont les gouvernants sont investis leur a été simplement déléguée par des individus libres. Par conséquent, le rôle de l'Etat a été naturellement défini par les besoins individuels et l'insuffisance des

forces personnelles: l'Etat n'a d'autres droits que ceux dont les individus ont entendu se dessaisir à son profit, faute de pouvoir les exercer directement et par eux-mêmes. D'après cette manière de voir, le Droit privé prend, parmi les diverses relations juridiques, la première place; et l'on pourrait aller jusqu'à dire que le Droit public n'a été inventé que pour en assurer le maintien et la protection.

Suivant les atteintes portées à certains droits personnels, on alla jusqu'à poser dans la littérature certains droits comme fondamentaux et leur protection comme le principal et suprême devoir de l'Etat. Locke affirma que le maintien de la propriété privée est le but de l'organisation de l'Etat: cette théorie était provoquée par des tentatives d'imposition arbitraire et en corrélation avec la représentation parlementaire d'après le droit public anglais.

Or chacun des droits qu'on demandait à l'Etat de protéger pouvait être compromis de deux côtés différents: soit par les passions, les exigences ou les violences d'individus isolés, soit par les empiètements de la société organisée.

Dans l'appréciation philosophique des choses on se préoccupa surtout du premier de ces deux dangers. Dès lors, l'Etat parut avoir épuisé son action en maintenant l'ordre extérieur, en pourvoyant à l'administration civile et criminelle, et en créant les institutions nécessaires pour la rendre efficace. Les idées formulées dans la théorie de la «mission de garantie» inspiraient une telle confiance qu'on ne songea pas à prévoir les mesures à prendre dans le cas où le gouvernement lui-même commettrait quelque abus. Le droit de résistance et de révolte de ceux que l'Etat avait lésés à tort était naturellement affirmé dans la théorie comme un remède extrême. Le règne du droit parut suffisamment assuré par cela seul qu'en général le rôle de l'Etat était borné et qu'on ne lui permettait pas de se réclamer «du bien public», ce qui semblait avoir amené jusqu'alors la plupart des empiètements du pouvoir.

Par cela même que les partisans de la « mission de garantie » faisaient remonter tous les désordres sociaux à une erreur théorique sur le rôle de l'Etat, ils arrivèrent logiquement à formuler des propositions contredites par l'histoire, par exemple à affirmer que le seul fait de poser des principes justes en assure le respect par les détenteurs du pouvoir. De là la valeur exagérée accordée aux constitutions écrites, en tant que garanties du droit public.

Certainement, en accentuant la liberté personnelle, en opposition avec une mise en tutelle imposée sous prétexte de bien public

et d'intérêt général, on prépara un frein à la toute-puissance gouvernementale, et l'on posa la base théorique de l'Etat constitutionnel actuel. La valeur progressive de cette idée se manifesta aussi en ce que, dans le vrai système de l'Etat constitutionnel, il ne resta pas de place pour des castes: la dignité de l'homme isolé fut mise au-dessus non seulement de la sphère de l'autorité confiée au gouvernement, mais encore des différences de classes. D'après sa nature interne cette théorie découlait du cosmopolitisme. Les droits de l'individu, dont l'Etat devait regarder la sauvegarde comme sa tâche exclusive, étaient déterminés de plus près par la fiction d'une condition sociale antérieure à la création de l'Etat et régie par des considérations de droit; et on les concevait comme étant d'une façon absolue « les droits de l'homme », sans nul égard au temps et aux lieux. En opposition avec la multiplicité des organisations d'Etats, on croyait à l'existence d'un droit naturel primitivement pur et parfait, gâté seulement plus tard par l'arbitraire, et dont la restauration ramènerait, du moins quant aux relations d'ordre juridique, l'âge d'or.

Cette erreur, qui a été enseignée et professée pendant deux siècles, est aujourd'hui percée à jour. Avec elle tombe la conclusion que les individus peuvent efficacement tracer à l'Etat sa mission d'après leur volonté propre. Mais la doctrine vieillie de la « mission de garantie» exclusive n'est même pas soutenable au point de vue du succès probable. En effet, à supposer que l'Etat voulût se conformer strictement dans le règlement de tous les rapports sociaux à la volonté de l'individu et, ensuite, que le droit naturel parfait, fondé sur l'égalité, entrât quelque part en vigueur et fût protégé contre toute atteinte illégitime par des dispositions pénales, — le résultat final ne serait-il pas le même que dans les âges primitifs où tous les maux, toutes les iniquités ont pris leur germe? Est-ce que la libre volonté de l'individu, le jour où elle serait maîtresse souveraine ne fût-ce que dans la sphère du droit privé, ne s'arrogerait pas la faculté de créer à nouveau les formes de l'oppression du faible par le fort contre lesquelles on cherchait à lutter avec la théorie de la «mission de garantie»? Est-ce que les désordres sociaux qui aboutirent à la révolution française, est-ce que la tyrannie de classes privilégiées, les corvées, le servage, étaient primitivement des institutions réglées d'avance par la loi ou simplement le résultat de la subordination, légalisée après coup, du faible à un plus fort dont la protection lui avait paru à certains égards désirable? Connaissant mal l'histoire, on crut que l'Etat, parce qu'il était tombé entre les mains des classes

dirigeantes, devait, d'une façon absolue, être considéré comme une institution dangereuse pour la liberté.

Plus on se pénétra en Europe de l'esprit de critique historique, plus on se convainquit qu'il n'y a jamais eu de droit naturel parfait, immuable, le même pour tous les hommes, dans le sens de l'ancienne philosophie d'Etat, et qu'il ne pourrait sans doute jamais y en avoir un, tant que les rapports sociaux seraient soumis à des changements historiques. On comprit qu'imposer à l'Etat la mission de maintenir debout, d'une façon absolue et sans nulle modification, un droit individuel reconnu parfait à une certaine époque, c'était le mettre fatalement en opposition avec l'histoire et rendre impossible tout progrès. Bien loin de servir la liberté humaine, cette antique conception de l'Etat ayant pour objectif spécial la défense du droit privé aurait nécessairement entravé, à un moment donné, le développement et le perfectionnement de l'individu.

Dans tous les cas, la « mission de garantie » malgré le peu de solidité des idées qui servaient de base à ce système, conserva sa valeur particulière en ce que l'on comprit la nécessité de ne pas sacrifier l'individu aux intérêts propres du gouvernement. Par conséquent, tant que subsisteront en fait les vestiges de la théorie du bien public, dont il a été question plus haut, on rencontrera des gens qui chercheront dans l'autre système des armes pour se défendre.

On retrouve encore tous les jours sur le terrain législatif les deux théories opposées que nous venons d'analyser, notamment dans la procédure pénale, qui a à résoudre le difficile problème de protéger le droit de l'accusé contre les abus de pouvoir commis au nom de l'intérêt de la sureté publique. Les théories qui ont prévalu à cet égard en France sont dictées par le système exclusif «du bien public», tandis qu'en Angleterre la législation, malgré de grandes imperfections, s'est inspirée de l'idée que l'accusé jouit d'un droit spécial à la protection des lois.

Comme les empiètements de la vieille théorie du «bien public» sont surtout restés sensibles dans le domaine économique, c'est également dans les écrits des économistes que se sont maintenues le plus longtemps les thèses contraires s'appuyant sur l'existence d'une « mission de garantie » exclusive; les successeurs d'A. Smith ont même été, à cet égard, plus loin que lui. D'après la doctrine de ceux qu'on a coutume d'appeler en Angleterre les hommes de Manchester, la liberté économique absolue des individus est représentée comme le premier des devoirs de l'Etat, voire même comme le seul objectif du législateur; tout acte du gouvernement allant à

l'encontre de ce devoir est énergiquement réprouvé. En partant de ce principe, on ne se contente pas de demander à l'Etat, ce qui serait assurément juste, de supprimer toutes les entraves à la liberté du travail et au droit d'association, mais encore de renoncer absolument à la guerre, tant au nom des intérêts économiques qu'au nom de la religion, et l'on affirme que les lois qui interdisent le travail des enfants dans les manufactures excèdent la compétence de l'Etat aux dépens de la liberté individuelle. Les partisans de cette doctrine n'admettent même pas l'instruction obligatoire; ils rejettent toute contrainte de ce genre comme attentatoire aux droits de la famille. Les écoles et les établissements d'éducation doivent être abandonnés à l'industrie privée suivant les lois de la libre concurrence.

En réalité, la législation anglaise est fort éloignée de cette théorie de l'abstention absolue au profit de la volonté individuelle; et, malgré la grande influence conquise par ces doctrines, on pourrait dire que, dans la suite des temps, on a senti plus que jamais le besoin d'une intervention de l'Etat pour mettre un terme à des désordres sociaux.

Si contestée que soit aujourd'hui l'opinion d'après laquelle l'Etat n'aurait que le rôle passif de gardien des intérêts privés, on ne saurait nier que la théorie de la « mission de garantie » a, en Droit public, une tout autre valeur que celle du « bien public », où l'arbitraire règne en maître. La volonté de l'individu est un facteur qu'il est possible de reconnaître et de mettre en évidence; l'exclusion de l'Etat, dans un régime de droit privé idéal, serait encore toujours préférable à la continuelle insécurité d'un régime recherchant, soi-disant, le bien public en l'absence de toute base objective et dans lequel il resterait seulement à déterminer qui aura, dans chaque cas donné, le droit de décider ce qui devra être considéré comme étant le bien public: prince, assemblée, corps de bureaucrates ou majorité dans les chambres. Le droit constitutionnel n'aurait, à coup sûr, rien à gagner à ce qu'on adoptât cette théorie du «bien public». Chacun des organes du gouvernement ne manquerait pas de réclamer pour lui-même le privilège d'attributions spéciales. En conséquence, au point de vue négatif, la théorie de la «mission de garantie» mérite certainement d'être regardée comme un progrès dans la manière de concevoir l'Etat; car c'est d'elle que date la reconnaissance des droits primordiaux des citoyens. Elle a opposé une digue au pouvoir arbitraire des princes et condamné sans retour la pratique gouvernementale d'après laquelle, sous prétexte de bien public, les droits d'une des classes de la population étaient sacrifiés aux intérêts d'une autre.

Schultze, dans son System des deutschen Staatsrechts, 1865, dit, à propos de la théorie de la «mission de garantie» exclusive: «Le droit est dépouillé de toute alliance avec des idées morales supérieures; l'Etat est ravalé à une association juridique de citoyens, à une simple assurance, à une sorte de caisse de Schlœzer contre l'incendie. Là où il en serait effectivement ainsi, l'Etat se figerait, s'enchyloserait dans la positivité immuable de toutes les relations de la vie et finirait par mourir du marasme sénile comme feu le Saint Empire Romain germanique.»

En opposition avec les idées répandues il y a cent ans sur le devoir pour l'Etat de se constituer le défenseur du droit naturel, l'étude de l'histoire et la comparaison des différents Etats vivants côte à côte ont fait comprendre que le signe d'une conception supérieure de l'Etat est non l'immobilité des normes juridiques, mais leur développement progressif. Nous avons déjà montré au chapitre VI que l'Etat peut avoir le devoir moral d'abolir, même d'une façon irrégulière en la forme, des institutions vieillies.

65. — Quand on entend soutenir aujourd'hui si fréquemment la thèse que l'Etat moderne ne saurait être autre chose que l'Etat constitutionnel (Rechtsstaat), il ne faut pas oublier qu'elle n'a guère de commun avec l'ancienne doctrine de l'Etat protecteur du droit privé que l'étiquette dont elle est revêtue. Ceux qui parlent actuellement de l'Etat constitutionnel se bornent, en général, à demander que, dans l'ordre normal des choses, le gouvernement conforme tous ses actes aux lois existantes, ne se mette jamais en opposition avec elle. Ici encore ce qu'on repousse, c'est l'arbitraire de la politique du «bien public». Mais le fait qu'on désigne l'Etat sous le nom d'Etat constitutionnel n'implique rien quant au but qu'il doit se proposer; en admettant que l'Etat est un organe du développement du droit, on ne tranche nullement la question de savoir dans quel sens et à quelles fins générales il doit travailler au perfectionnement des lois existantes.

67. — La troisième des théories sur le rôle de l'Etat est celle d'après laquelle sa mission doit être essentiellement moralisatrice.

L'Etat, s'il est un «empire moral», doit travailler à la moralisation de l'homme et à la réalisation effective de la loi morale.

On peut se demander comment il convient de placer cette théorie par rapport aux deux premières. Elle semble, au premier abord, être une sorte de transaction entre la préoccupation matérielle du bien-être, en tant qu'elle est dénuée de tout élément moral, et la « mission de garantie » qui implique nécessairement une tendance

morale. Mais il serait plus juste de dire que, d'une façon générale, la réalisation de la loi morale est la mission tout à la fois la plus large et la plus indéterminée qui puisse être donnée à l'Etat: la plus large, parce que le domaine de la morale dépasse de beaucoup celui du droit positif et du bien-être matériel; la plus indéterminée, parce qu'il n'existe pas une échelle tangible pour la morale et que les idées subjectives sur sa réalisation sont encore bien plus divergentes que celles qui peuvent se produire dans la première théorie relativement au bien public.

On ne peut apprécier la morale sans se demander, au préalable, si les règles morales doivent être déduites d'un principe rationnel ou si elles sont en connexité nécessaire avec une religion révélée.

Suivant qu'on répondra à cette question, la théorie de la mission de l'Etat se présentera différemment: elle reposera sur une base rationnelle ou sur une base surnaturelle.

La morale rationnelle était le but assigné à l'Etat par Hegel. Cette manière de voir avait déjà eu ses partisans dans la philosophie grecque, et elle présuppose l'unité de la vie politique, juridique et morale.

Il est assurément vrai que ces fonctions, diverses pour nous, de la vie nationale se trouvent unies dans la personne de l'homme, dont le développement parfait ne peut avoir lieu que dans l'Etat. Mais, si l'on veut que la morale soit réalisée par le gouvernement et, au besoin, à l'aide des moyens de coercition dont il dispose, on en revient de nouveau à une confusion des devoirs juridiquement obligatoires et moralement libres.

Que l'Etat ait joué dans l'histoire un rôle d'éducateur et de civilisateur, cela est incontestable. Mais l'action qu'il peut exercer dans ce sens dépend essentiellement de la liberté individuelle, sans laquelle il ne peut être question de conduite morale. Ce qui était contenu médiatement dans la théorie de la «mission de garantie», à savoir la moralité comme résultat de la plus grande somme possible de liberté personnelle, est élevé ici, au moins nominalement, au rang d'un devoir immédiat et primordial de l'Etat. Aussi, en représentant l'ordre moral comme le but de l'action de l'Etat, ne fait-on guère qu'affirmer que la moralité de l'individu ne saurait subsister à côté de l'immoralité de l'Etat. Si c'est là ce qu'on veut dire, la «mission moralisatrice» de l'Etat (Sittlichkeitszweck) serait bien plutôt, négativement, un frein pour lui que, positivement, son objectif.

Rien ne montre mieux à quelle confusion on arrive quand on inscrit dans le programme du gouvernement des devoirs d'ordre purement moral, que la devise révolutionnaire française: Liberté, Egalité, Fraternité. Dans tous les cas, il est absolument impossible,

dans la voie tracée par cette théorie, de maintenir distincts les domaines de l'Etat, de l'Eglise et de l'Ecole.

Les mêmes objections s'appliquent aux systèmes dans lesquels on rattache la morale à un dogme religieux; et il est assez indifférent, au point de vue de l'Etat, que ce dogme soit emprunté à l'islamisme, au droit canon ou aux idées protestantes sur l'Eglise d'Etat. La justification conditionnelle de la théocratie moyennant certaines données historiques, notamment comme antithèse à l'emploi égoïste de la violence physique, est ici tout-à-fait hors de cause.

Il n'est pas surprenant que les idées d'après lesquelles l'Eglise délègue en partie à l'Etat le soin de pourvoir au salut des âmes se soient perpétuées depuis le moyen âge jusqu'à nos jours dans des pays tout catholiques. Mais il est étonnant qu'on ait sérieusement tenté de concilier le principe protestant avec cette unité du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel.

Stahl, le dernier et, parmi les modernes, le plus considérable défenseur de la mission ecclésiastique de l'Etat, s'exprime en ces termes dans sa Philosophie du Droit (II, 2, 179):

«La mission de l'Etat repose sur le service de Dieu. C'est le commandement de Dieu concernant la vie sociale, — la justice, la discipline et la moralité, — qu'il doit faire respecter; le règne de Dieu, qu'il doit amener. Selon la parole de l'Ecriture sainte, les autorités ne sont pas seulement instituées de Dieu; elles sont aussi appelées à servir Dieu. Par conséquent, elles émanent de Dieu non seulement dans un sens général comme tout droit et toute puissance, mais dans le sens tout spécial qu'elles sont les instruments de Dieu. Elles n'exercent pas seulement leurs droits selon l'ordre de Dieu, comme le fait le propriétaire ou le père, mais bien en vue de l'ordre de Dieu. Elles n'ont pas seulement un droit, une possession propres; elles ont une mission divine. — Voilà pourquoi elles sont revêtues de majesté. — Mais aussi, d'après cela, le rôle de l'Etat ne se réduit pas à accomplir des prescriptions morales; l'Etat doit servir Dieu, lui obéir et ériger un royaume à la gloire de Dieu. C'est ainsi que gouvernants et gouvernés doivent comprendre la question.»

Il se peut que ces théories aient leur place dans l'enseignement religieux; elles ne peuvent en avoir une dans le droit public. Ce ne sont pas des thèses philosophiques, susceptibles d'une démonstration logique; ce sont des articles de foi. Aussi, bien que Stahl, par affectation scientifique, ait choisi un vers de Pindare comme devise de son traité juridico-politique et chrétien, ne peut-on pas plus com-

battre ses doctrines, au nom de la raison, que la foi en la vertu miraculeuse d'une image de saint ou d'une relique, au nom des sciences naturelles.

Le service de Dieu que l'Etat doit avoir en vue dans la législation, la diplomatie et la police, dans l'armée et dans le budget, n'est pas aux yeux de Stahl, un culte idéal, mais un culte pratiquement confessionnel; car, pour lui, la religion chrétienne n'existait que sous la forme de trois confessions fixes, nettement circonscrites, immuables et privilégiées. Partout où plusieurs d'entre elles sont juxtaposées, comme c'est le cas dans presque toute l'Europe, partout où l'Ecriture sainte est soumise aux interprétations les plus diverses et où l'on conteste sur le point de savoir, en général, si elle doit être reconnue ou non comme la seule norme de la foi chrétienne, il ne saurait être question d'une loi fondamentale, objectivement reconnaissable, de l'activité gouvernementale. Ce n'est plus la Religion, réputée immuable et éternelle dans ses ordonnances, qui tracerait à l'Etat sa voie, c'est la théologie momentanément prépondérante que lui indiquerait dans quel sens il aurait à se mouvoir.

Les vaines tentatives faites pour doter la Prusse d'une législation confessionnelle sur le divorce, répondant au caractère historique de la théologie protestante et applicable aux membres des diverses communautés religieuses, montrent jusqu'à quel point on pourrait mettre en pratique cette théorie, qu'on appelle chrétienne-allemande bien qu'elle ait les plus grandes affinités avec la théocratie juive. Une politique confessionnelle, toujours sujette à caution pour la Prusse et contraire à l'esprit du fondateur de la monarchie, se heurterait dans l'empire d'Allemagne à de véritables impossibilités. Car le nouvel empire ne repose pas sur la conception mystique d'un droit divin, dont se prévalaient les empereurs du moyen âge ou les souverains absolus, mais sur la raison historique et sur la base d'une nation professant les croyances les plus diverses.

Certainement les idées exprimées si clairement par Stahl n'ont pas encore perdu toute valeur pour le temps présent. Elles ont continué à influer sur la politique ecclésiastique de la Prusse; sans cela, les tendances libérales dans le corps pastoral protestant, qui peuvent se manifester librement dans maint autre Etat allemand, ne seraient pas aussi énergiquement réprimées en Prusse.

La mission que Stahl attribue à l'Etat, à l'exemple des théocraties, ne peut pas non plus, aux yeux des croyants, être combattue à l'aide des faits qui contredisent cette doctrine. On ne considérerait pas comme probante la comparaison des Etats modernes, —

où tous les citoyens, même les non-chrétiens, ont des droits absolument égaux —, avec les Etats qui sont tombés dans la plus profonde décadence malgré leur inébranlable fidélité au principe théocratique, comme jusqu'à ces derniers temps l'Espagne, les anciens Etats du St. Siège et la Turquie; on repousserait l'argument en soutenant que, dans ces divers pays, la loi ecclésiastique a été violée ou n'a pas été formulée assez purement.

Ce qu'il y a de plus dangereux dans les théories théocratiques de Stahl, ce n'est pas seulement l'incertitude de leur application à la politique législative, — incertitude qui y est inhérente et que la coexistence de plusieurs confessions différentes rend inévitable; c'est qu'elles réveillent l'ancien antagonisme de la foi et de la science dans la sphère de la pure administration gouvernementale, de telle sorte que, dans la discussion des problèmes politiques et sociaux, on pourrait rejeter toutes les preuves fournies par l'expérience et par la réflexion. Après s'être dégagée de la théologie depuis l'époque de la Réforme, la science de la politique devrait se remettre à son service.

68. — Ce que nous venons de dire des trois théories suffit à en faire apprécier la valeur relative. Chacune d'elles se fait de l'Etat un idéal plus ou moins éloigné des idées modernes: soit l'unité purement extérieure de la vie religieuse, morale et politique, suivant la théorie analysée en dernier lieu; soit le complément de la personnalité humaine universelle dans sa nature individuelle, d'après la théorie de la «mission de garantie»; soit le développement du bien-être matériel dans la société, selon la théorie du «bien public».

Pour la politique pratique, ces théories n'ont eu presque aucune valeur. Aucune d'elles n'eût fourni les moyens de développer la somme des fonctions auxquelles l'Etat a, en réalité, à pourvoir. On en est donc arrivé assez naturellement à chercher à les combiner entre elles. Le premier progrès dans la conception théorique de l'Etat se manifesta en ce que, au lieu de s'en tenir comme naguère à un seul but exclusif, on admit que l'Etat pouvait avoir une mission multiple et, par conséquent, un champ d'activité plus vaste.

Ecoutons quelques-uns des maîtres du droit public plus moderne.

Dans son Encyclopédie des sciences politiques, Robert de Mohl dit que l'Etat, en tant qu'organisme permanent et étroitement uni dans toutes ses parties, a pour mission «d'aider à la satisfaction de tous les intérêts vitaux licites d'un peuple déterminé et occupant un territoire circonscrit, depuis ceux des individus jusqu'à ceux du corps social tout entier», mission qui serait limitée par là

même que l'Etat n'est pas chargé de satisfaire à tous ces intérêts, mais seulement d'aider à y satisfaire. Cette doctrine diffère des théories antérieures en ce que les intérêts à satisfaire ne sont pas déterminés d'une façon abstraite, mais d'après les besoins spéciaux de chaque peuple. Il appartient à chaque peuple d'assurer à ses aptitudes un certain développement grâce à l'assistance de l'Etat. Malgré le progrès évident que constate cette conception, il reste à préciser comment l'on déterminera ce qui est licite. Il est clair que cela ne saurait dépendre uniquement du caprice de chaque Etat: les peuples ont entre eux des liens dont il faut tenir compte. Et comment trouvera-t-on la limite juridique entre les empiètements violents de l'Etat et le cercle où les individus ont le droit de se mouvoir librement, la différence bien nette entre l'encouragement donné aux intérêts vitaux licites et les immixtions nuisibles? Cet encouragement sera-t-il subordonné à la requête de ceux qui désireraient être aidés, ou bien l'autorité pourra-t-elle imposer de haute lutte ce qu'elle croira utile, comme elle l'a fait autrefois pour la culture de la pomme de terre?

Tandis que Mohl établit un lien entre la nature propre de chaque peuple et la mission de l'Etat, Zachariæ, dans son Staatsrecht (I, § 13) s'exprime ainsi: «La sphère de l'Etat embrasse, d'après une détermination idéale, toutes les relations extérieures de la vie terrestre de l'homme, en tant qu'elles rentrent dans la notion générale du droit, c'est-à-dire des règles et ordonnances pour la vie des hommes en société qui sont éventuellement sanctionnées par une coercition extérieure.»

Dans cette détermination idéale, on pourrait trouver: que les attributions de l'Etat et sa mission peuvent aller aussi loin qu'en général il est possible de soumettre les relations à une coercition extérieure. Mais la possibilité d'une coercition existe aussi pour l'Eglise qui, dans le droit canon, a couvert les idées chrétiennes d'un manteau juridique officiel.

Parmi les multiples tentatives divergentes faites en vue d'indiquer d'une façon acceptable la mission de l'Etat, il est juste de citer encore la manière de voir de Schultze (System des deutschen Staatsrechts, 1865, p. 136). D'après cet auteur, les véritables missions des individus vivants dans l'Etat peuvent seules être considérées comme les véritables missions de l'Etat: «Les aspirations des hommes intelligents, dit-il, se ramènent toutes à trois directions fondamentales: 1) Vie économique (Wirthschaftliches Leben),

dans laquelle l'homme dirige son activité sur la nature extérieure, afin de tirer d'elle des biens. But: le bien-être. 2) Vie sociale (Gesellschaftliches Leben), dans laquelle les hommes règlent leurs relations d'une façon rationnelle. But: l'ordre, et spécialement le droit. 3) Vie éducative (Bildungsleben), dans laquelle l'homme dirige son activité sur lui-même. But: l'éducation (Bildung), c'est-à-dire non seulement l'instruction, mais, en toute première ligne, le développement religieux et moral.» Et plus loin: «Ces trois directions fondamentales de la vie humaine tombent toutes dans le domaine de l'Etat, mais non à tous les points de vue: ainsi, tout d'abord, seulement dans la mesure où elles intéressent la communauté dans son ensemble; ce n'est pas la totalité de la vie humaine, mais bien la totalité de la vie commune des hommes qui est affaire de l'Etat.»

Enfin Schulze limite aussi le rôle de l'Etat en ce que, partout où il s'agit d'intérêts intellectuels, l'Etat ne doit intervenir qu'indirectement et en tant que l'initiative privée n'y pourvoit pas suffisamment. Dans ce sens, on pourrait parler pour l'Etat de missions immédiates et de missions médiates, ou subsidiaires.

Bien que ces développements, dont nous venons de reproduire la substance, aillent au delà de ce qu'on entendait généralement, dans le droit public, par la détermination du rôle de l'Etat, il est pourtant permis de douter, au point de vue des principes, que ce rôle ne doive être conçu que comme le rôle de l'individu agrandi ou limité par la vie en société. Le rôle national de l'Etat comporte des attributions essentiellement distinctes de celles de l'individu isolé. Les individus ont sensiblement les mêmes intérêts et les mêmes besoins en Suède, en Angleterre, en Danemark qu'en Allemagne. La diversité et la multiplicité des Etats et les particularités de leur nature politique ne s'expliqueraient pas si l'on ne voulait s'arrêter qu'aux «aspirations de l'homme intelligent» pris isolément.

De même que Schultze, le dernier des auteurs dont nous nous occuperons ici, Joseph de Held (Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, 1868), admet aussi que l'Etat a une triple mission: 1) une mission humanitaire (menschenheitlich), qu'il est appelé à remplir d'une façon qui lui est propre; 2) une mission gouvernementale (staatlich), tendant à amener, par la voie du droit, l'individualité de tous ses membres, dans toutes les directions de l'être humain, au plus haut point de perfection possible dans une unité harmonique et une conciliation pacifique; 3) une mission privée (privat), consistant «à rassembler, à conserver et à appliquer légalement, à

l'encontre de toute autre tâche, toutes les ressources matérielles nécessaires à l'accomplissement des devoirs qui lui incombent.» Cette dernière, mission, qui, d'après la définition même de l'auteur, est moins un but qu'un moyen, ne paraît pas logiquement égale et équivalente aux deux premières: il est déjà contraire aux usages de la langue juridique de parler d'une mission privée de l'Etat.

69. — Notre plan ne comporte pas l'examen de toutes les théories qui se sont produites de nos jours sur le rôle de l'Etat. Ce que nous avons dit suffit à montrer combien les jurisconsultes les plus éminents s'accordent peu sur cette question, si simple en apparence, et combien d'opinions divergentes ont encore cours. Mais en supposant que l'une au moins des attributions de l'Etat fût universellement reconnue, la Politique y gagnerait-elle quelque chose? Toutes ces conceptions manquent de précision; elles sont nées de réflexions abstraites sur l'Etat, et, par là même, elles ne s'adaptent que médiocrement aux phases du développement politique de notre époque et aux Etats actuellement existants. Cette absence de précision n'offre peut-être pas de grands inconvénients au point de vue du Droit public général et de l'enseignement de ses règles. Ou bien faut-il même admettre, avec certains publicistes, qu'elle est inévitable? Gerber, par exemple, dans ses Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, s'exprime ainsi:

«Si l'on veut déterminer théoriquement le rôle de l'Etat, on est condamnée à ne jamais se mouvoir que dans des généralités et à ne fixer qu'avec peu de précision la limite qui sépare du domaine de la liberté individuelle celui de la volonté de l'Etat tendant à la perfection de la vie morale de la communauté.»

S'il en était ainsi, il vaudrait mieux renoncer à des tentatives de cette espèce; car à quoi peuvent servir des considérations générales et des limites vagues?

La politique ne peut se passer de conceptions claires et précises sur le rôle de l'Etat; ce sont les conditions préalables de la pratique gouvernementale. Dans la théorie, il s'agira avant tout de savoir comment le rôle de l'Etat peut être déterminé; on n'examinera qu'après, s'il y a lieu, ce que les recherches ainsi préparées auront révélé. Jusqu'à présent les opinions scientifiques des savants pris isolément étaient l'autorité qui délivrait aux théories sur le rôle de l'Etat leur certificat d'origine; et c'est précisément pour cela que le rôle de l'Etat, comme bien d'autres problèmes, est resté à l'état de question controversée et non résolue.

Chapitre VIII.

Des divers objets de la mission réelle de l'Etat; en particulier, I.) de la mission d'organiser la puissance nationale.

Sommaire: 70. Les nations donnent à la mission réelle de l'Etat des objets différents. — 71. Il appartient à la psychologie nationale de préciser quels ils sont. — 72. Limitation de cette étude au domaine du droit des gens européen. — 73. l'Etat peut avoir trois buts matériels différents. — 74. L'organisation de la puissance nationale est le but primitif et le plus ancien que se soient posé les peuples. — 75. Détermination quantitative de ce but dans l'antiquité classique et dans les temps modernes. — 76. Les aspirations à la puisssance sont circonscrites par le droit des gens. — 77. Considérations qui influent sur la politique des divers Etats au point de vue de leur puissance extérieure: neutralité de la Suisse et de la Belgique; la situation géographique comme élément de puissance dans la comparaison entre l'Allemagne et les Etats-Unis. — 78. Les institutions permanentes destinées à concourir à la puissance de l'Etat: armée, marine, diplomatie, organisation consulaire. — 79. Les armées et les ambassades modernes.

70. — La doctrine moderne du droit public permet d'arriver à une détermination plus précise et, politiquement, plus utile des tâches que l'Etat doit remplir, en ce que, comme Zachariæ et Schultze, on cherche à fixer négativement ce qui doit rester en dehors de la sphère de coercition de l'Etat, ou que, comme Mohl et Held, on s'en réfère à la nature propre de chaque peuple. Il s'agit maintenant de rechercher dans quelle mesure les idées que les nations modernes se font des tâches de l'Etat sont concordantes ou analogues, divergentes ou contraires, soit au point de vue négatif de l'abstention de l'Etat, soit au point de vue positif de son activité.

D'abord il est clair que le but matériel de l'activité de l'Etat doit être indiqué par les sentiments intimes de la nation tout entière, et non pas seulement d'après les données théoriques d'un idéal d'Etat ou les exigences égoïstes des partis; d'autre part, la théorie

générale des sciences politiques (allgemeine Staatslehre) ne peut avoir qu'une mission de critique à l'égard des résultats auxquels on sera ainsi parvenu.

La politique n'a à prendre en considération comme situation donnée, comme fait acquis, que les idées qu'en réalité le peuple se fait de la mission de l'Etat; rappelons, toutefois, que tous les peuples organisés en corps de nation n'ont pas à cet égard des idées claires. Au contraire, une conscience nette du rôle de l'Etat dans son ensemble est l'un des signes les plus éclatants d'une culture politique avancée; on ne constate rien de semblable chez les peuples peu développés, pour qui l'Etat est une loi naturelle aveugle ou une révélation surnaturelle.

71. — L'étude comparative des idées répandues sur ce sujet chez les divers peuples est essentiellement du ressort de la Psychologie nationale, (Völkerpsychologie); et il convient, tout d'abord, de déterminer parmi eux les groupes qui se rapprochent les uns des autres.

72. — Pour le but que nous nous sommes proposé, il suffit que nous nous en tenions aux Etats d'égale civilisation formant le domaine de ce qu'on a appelé « le Droit des gens européen ». Dans tous les cas, on ne saurait guère préciser la mission de l'Etat sans prendre plusieurs pays juxtaposés: la doctrine abstraite de l'Etat a précisément eu le tort de chercher quel doit être pour l'Etat le principe dirigeant, d'expliquer sa puissance d'après ses attributions essentielles, d'apprécier les diverses formes qu'il est susceptible de revêtir, en l'isolant des autres Etats avec lesquels il a des liens et au milieu desquels il est appelé à se mouvoir. On n'a guère étudié l'Etat que dans ses rapports avec les citoyens ou avec l'Eglise. On ne peut acquérir les notions les plus essentielles sur l'Etat, celles dont la connaissance est indispensable pour traiter in abstracto de la doctrine de l'Etat, qu'en ne séparant pas le Droit public du Droit international, appuyé sur de solides études ethnographiques. La méthode qui consisterait à déterminer la mission de l'Etat d'après les besoins des individus serait tout aussi vicieuse. La base qu'il faut poser avant tout et partout, c'est le peuple, considéré comme un corps social doué, par rapport aux autres peuples, d'une commune volonté et d'une commune conscience; c'est de là que les sciences politiques doivent déduire historiquement leurs notions.

73. — Les missions réelles que l'Etat doit remplir en politique lui sont indiquées par les rapports fondamentaux dans lesquels le

sentiment de la nation se trouve vis-à-vis des objets essentiels de son activité; ou, en d'autres termes, par les obstacles que l'esprit de la nation a à surmonter en pratique avec l'aide du pouvoir suprême de l'Etat.

Les rapports fondamentaux du sentiment national quant à l'Etat se présentent partout sous trois formes au moins, suivant qu'on considère:

1) le peuple, sur son territoire circonscrit, vis-à-vis d'autres peuples;

2) le peuple, dans son ensemble, vis-à-vis des individus dont il se compose;

3) le peuple, dans son unité de vie, vis-à-vis des conflits d'intérêts de la société vivant dans son sein.

Chacun de ces trois éléments peut, en même temps, être représenté en ce sens que sa négation entrainerait la destruction de l'Etat si elle prévalait sur la volonté collective du peuple. L'Etat disparaîtra nécessairement:

soit si des nations étrangères substituent d'une manière permanente leur volonté à celle de la nation elle-même (conquête),

soit si l'individualisme se met partout au dessus de la puissance nationale collective (anarchie),

soit si les conflits d'intérêts des diverses classes de la société empêchent celles-ci de continuer à vivre ensemble (révolution).

Des trois rapports fondamentaux du sentiment national résulte nécessairement pour l'Etat une triple mission: en correspondance avec la première, l'organisation de la puissance nationale (Machtzweck); avec la seconde, l'organisation d'une garantie pour la liberté individuelle (Freiheitszweck, Rechtszweck); avec la troisième, l'organisation du perfectionnement social (Culturzweck).

Nous avons maintenant à étudier ces trois missions, l'une après l'autre, comme les objets primordiaux de la politique, afin d'expliquer en même temps comment elles se manifestent dans la vie des peuples. Tout d'abord une remarque:

Déjà cette multiplicité des objets, dans la détermination du rôle de l'Etat, constitue un progrès historique, comparée à l'unité d'une conception absolue dans laquelle s'évanouirait l'idée soit du droit individuel, soit de la puissance nationale.

74. — La conception primitive, toute naturelle et par là même prédominante à travers les siècles, du rôle de l'Etat, celle qui s'affirme partout dans la conscience populaire, c'est que l'Etat a pour mission

d'assurer la puissance nationale (der nationale Machtzweck): il doit garantir l'existence propre et indépendante de la nation, vis-à-vis ou à l'encontre des autres peuples. L'Etat seul est en mesure d'affirmer et de maintenir contre les forces ennemies l'indépendance, qui est le besoin primordial d'une nation; aussi, parmi les motifs qui ont fait constituer l'Etat et que l'histoire nous révèle, celui-là est-il incontestablement le plus universel.

75. — D'après une loi simple et facile à comprendre, la «mission de puissance»* et les moyens organisés en vue de la remplir suivant les exigences du sentiment national ont d'autant plus d'importance que chaque pays se trouve plus menacé par ses voisins. Cette loi explique sans peine les objectifs de la vie politique que l'histoire des Etats met en évidence et auxquels s'attachent les nations civilisées de l'Europe actuelle.

Dans les idées du monde antique, l'organisation politique des nations comme but suprême de la vie politique n'était possible que sur la base de la suprématie de l'une d'elles sur les autres ou d'une alliance passagère avec des voisins plus puissants moyennant une subordination partielle à leur volonté; dans quelques rares cas, à condition de rompre toute relation entre les nationaux et le reste du monde. Absence de droits pour les étrangers, mépris de tout ce qui n'était pas régnicole, séparatisme étroit en matière de droit privé, de civilisation et de religion, telles étaient les conséquences naturelles de l'antagonisme des divers Etats, jaloux de leur puissance respective. Entre s'exclure du monde et le conquérir, il n'y avait pas de milieu. Seulement les éléments de la puissance organisée étaient saisis par chaque peuple d'une façon différente: tantôt comme théocratie, accumulation de métaux précieux, colonisation, commerce, concentration de toutes les forces en vue du développement militaire; tantôt sous forme de combinaison et de fusion de divers éléments de puissance. Mais, dans tous les cas, le droit individuel est complètement dominé par l'antagonisme de la vie nationale; et, à l'inverse, le droit, les mœurs, la religion perdent de plus en plus leur caractère national chez les Perses, les Grecs, les Romains, à mesure

* Dans ce chapitre et les suivants, nous traduirons, pour abréger, le mot Machtzweck, qui revient à chaque instant, par l'expression de «mission de puissance», en rappelant une fois pour toutes que nous entendons par là «la mission qui incombe à l'Etat en vue d'organiser et de garantir la puissance nationale». Note du Trad.

que d'incessantes conquêtes effacent de l'esprit du peuple ses craintes pour son existence extérieure :

Le droit des gens européen moderne nous montre le revers de la conception antique : sans doute, aujourd'hui aussi il faut des Etats multiples et associés, chacun gardant sa constitution et son indépendance propres comme auparavant ; mais leur maintien est garanti par les relations pacifiques qu'ils entretiennent entre eux et par leur reconnaissance réciproque les uns par les autres. A mesure que se comble l'abîme qui séparait les nations et que les petits Etats sont amenés à renoncer à assurer leur existence par la force, les idées sur la nécessité d'une force organisée perdent leur ancienne signification. C'est si bien le cas que, depuis des siècles, les ouvrages d'enseignement sont muets sur le rôle de l'Etat comme garant de l'existence nationale du peuple contre les entreprises du dehors. En vain y cherche-t-on la simple constatation que l'Etat a pour première mission de mettre le sentiment de communauté du peuple à l'abri des dangers du dehors.

La loi qui existait déjà dans l'antiquité se retrouve donc dans les temps modernes. Des gens qui, d'ailleurs, ne comprennent rien à l'organisation politique de plus grandes nations rêvent aujourd'hui une série de nouveautés dont le caractère commun est une hostilité marquée contre les traditions du passé : morcellement des grands Etats, formation en leur lieu et place de petits cantons ou de ce qu'on a appelé les Etats-Unis d'Europe, ou souveraineté des communes, suppression des armées permanentes, gouvernement par des assemblées populaires qui ne se contentent pas de faire des lois, mais interviennent directement dans l'administration des affaires publiques. La rareté et le peu de durée des grandes guerres récentes ont tant fortifié le sentiment de la sécurité que toute interruption de la paix paraît, si l'on s'en réfère au moyen âge, un pur acte arbitraire et personnel des chefs d'Etat et non la manifestation de conflits entre les peuples eux-mêmes.

On aurait grand tort de ne pas rendre justice à ceux qui s'efforcent de substituer à l'emploi de la force l'arbitrage international, au hasard des combats et à la destruction raffinée par la science un examen impartial et consciencieux des points en litige ; en un mot, à la guerre la paix perpétuelle. La « paix sur la terre » est le vœu de toute âme religieuse, la fin morale de l'idée de l'humanité.

Mais la « mission de puissance » n'en reste pas moins pour la politique pratique une impérieuse nécessité tant qu'un peuple élève

contre un autre des prétentions injustifiées et que la notion du droit est tellement dominée par les préjugés nationaux que l'on s'en fait encore des idées radicalement différentes.

Jusqu'à ce jour, chacun des grands Etats de l'Europe a sa manière propre de juger de certaines questions territoriales par rapport à d'autres Etats: la Russie, quant à la Pologne, aux contrées balkaniques, à l'Asie centrale et à la Turquie; la Grèce, quant à la Crète, à la Thrace, à l'Epire et à la Thessalie; l'Italie quant au Trentin et aux provinces riveraines de l'Adriatique; l'Allemagne, quant aux provinces frontières du Nord et à l'Alsace-Lorraine; nous ne voulons pas parler des prétentions des Tchèques, des Galiciens, des Irlandais, etc. Pour toutes ces questions litigieuses, le droit positif n'offre aucune solution qui soit acceptable pour les Etats intéressés; car on est loin d'être d'accord sur le principe, posé de certains côtés, que, d'une part, il est interdit d'intervenir dans les affaires d'Etats étrangers et, d'autre part, que toute partie d'un Etat, si infime qu'elle soit, a le droit absolu de s'en séparer. De plus, il est certain qu'une entente peut seule assurer un progrès dans les relations internationales des Etats. Par suite, l'Etat plus avancé dans la civilisation reste toujours plus ou moins dépendant de l'attitude de voisins moins développés à cet égard.

76. — Sans doute, la «mission de puissance» d'un Etat dans ses rapports avec les puissances étrangères est limitée par le principe du droit des gens moderne qui, rejetant toute pensée d'une monarchie universelle ou de la domination des mers, présuppose que les divers peuples se reconnaissent les uns les autres comme faisant partie du même système international.

Ainsi se trouve tracée une limite qui manquait autrefois. Mais la circonstance qu'un gouvernement ou une dynastie a été reconnue en qualité de représentant attitré d'un Etat, n'exclut ni les modifications de territoire, ni les révolutions intérieures. Car, en droit des gens, elle n'est autre chose que la constatation d'un fait politique, abstraction faite de la légitimité de son origine. Certainement on considère les questions de territoire d'un autre œil qu'autrefois. L'annexion de vive force d'un territoire étranger, jadis universellement admise comme allant de soi, ne se justifie aujourd'hui, d'après les idées généralement reçues, que si elle répond à une pensée supérieure de la formation nationale (nationalen Staatsbildung) de l'Etat ou à une nécessité de conservation et de défense contre des ennemis déclarés.

77. — Néanmoins, et malgré cette restriction, les moyens d'action que l'Etat a le devoir ou le droit de réunir pour se protéger contre l'étranger, peuvent être d'importance très diverse. Il appartient à la politique d'en déterminer la vraie limite pour chaque Etat suivant la nature de ses forces et de ses intérêts, en tenant compte tant des exigences du droit des gens que de la civilisation en général, puis d'agir sur le sentiment national pour le modérer lorsqu'il manifeste des prétentions exagérées. Les considérations générales d'après lesquelles doivent être mesurés la «mission de puissance» et les moyens propres à la remplir, se résument en ces trois points: 1) dans les garanties internationales accordées aux Etats; 2) dans leur situation géographique; 3) dans les conditions de développement de leur vie intérieure.

Nous aurons l'occassion d'aborder le troisième point lorsque nous examinerons, dans le dernier chapitre, la relation de la «mission de puissance» avec les deux autres missions de l'Etat. Mais nous devons traiter ici des deux premiers, qui sont en connexion intime avec cette mission-là.

En tant que se pose la question de l'existence même d'un Etat, il importe, pour déterminer ses moyens extérieurs d'action, de savoir: 1) quelle valeur les Etats vivant dans une communauté plus étroite au point de vue du droit des gens attachent au maintien de l'intégrité absolue dudit Etat; 2) dans quelle mesure le sentiment du droit est développé dans la population des Etats voisins et réglera leur attitude envers ledit Etat.

Le maintien de l'indépendance d'un Etat au point de vue international prend sa plus haute valeur juridique lorsque la neutralité de certains Etats ou territoires fait l'objet d'une garantie collective. Telle est, sans parler du Luxembourg, la situation et de la Suisse et de la Belgique. Peu ou insuffisamment aptes à se défendre eux-mêmes contre des voisins plus puissants qu'eux, ces deux pays voient leur indépendance mieux affirmée par le fait que les traités ont reconnu leur conservation comme étant d'intérêt européen et leur annexion par l'une des grandes puissances comme pouvant constituer un danger pour les autres. Malgré ces assurances, ces deux Etats ne se croient nullement dispensés d'avoir une armée, dépassant très sensiblement les besoins de leur sécurité intérieure. Mais, comme les avantages d'une neutralité garantie d'avance sont subordonnées à une renonciation à toute politique externe active, et comme, d'autre part, la jalousie réciproque des grandes puissances constitue une

protection relativement plus efficace contre toute agression inconsidérée, l'organisation militaire peut avoir, beaucoup plus qu'ailleurs, un caractère strictement défensif. Toutefois la guerre franco-allemande de 1870/71 a démontré que des Etats neutres sont exposés à être sérieusement menacés par les grandes batailles livrées à proximité de leurs frontières, lorsque des armées en retraite cherchent à se sauver sur territoire étranger. La bataille de Sedan a menacé gravement le territoire belge, la défaite de Bourbaki la Suisse. Les deux Etats se sont trouvés amenés à subir le contrecoup des maux de la guerre, et ces événements permettent déjà d'apprécier dans quelle mesure l'organisation de l'armée suisse se recommande à d'autres Etats. Avant de se prononcer à cet égard, il faudrait examiner si, au point de vue international, la situation politique de ces Etats peut être comparée à celle de la Suisse. Il est arrivé, au contraire, que, fortes de l'expérience faite, plusieurs personnes compétentes, en Suisse, réclament énergiquement une extension des moyens de défense dont dispose la Confédération. Et de même, en Belgique, il y a longtemps qu'on songe à rendre le service militaire obligatoire pour tous.

D'un autre côté, lorsqu'il survient un de ces dangers qui obligent un Etat à mettre en ligne des forces sérieusement organisées, il faut tenir grand compte de sa situation géographique par rapport à ses voisins, de la configuration de ses frontières, de la nature et de la direction de ses voies de communication vers l'extérieur.

Dans cet ordre d'idées, on comprendra sans peine que la «mission de puissance» se présentera sous un autre aspect en Angleterre ou aux Etats-Unis que, par exemple, en Allemagne. Même pendant la plus triste période de la guerre de Sécession, à un moment où le succès final était fort douteux, il n'est venu à l'esprit de personne que la grande république d'outre-mer risquât de tomber au pouvoir de n'importe quelle puissance de l'ancien ou du nouveau monde, ou même de subir aucune perte de territoire par le fait d'une immixtion violente du dehors. Politiquement, les Etats-Unis représentent toute une partie du monde. A côté d'eux, tous les autres Etats ou confédérations d'Etats du même continent ne sont, avec leur faible population, que de petites puissances, nonobstant l'étendue souvent très considérable de leur territoire. L'intérêt de la défense extérieure n'exige que ce qu'il faut de troupes pour défendre l'Union contre les incursions de quelques hordes d'Indiens. Dans l'état actuel des choses, une attaque subite de la part d'une

puissance européenne rentre dans le domaine de l'incroyable. Et, à l'inverse, l'Union n'a aucun intérêt à intervenir dans les querelles territoriales des Etats de l'Europe.

A cette situation si exceptionnellement favorable au point de vue externe, on peut opposer celle de l'Allemagne, qui en diffère du tout au tout. Ses frontières, vers les quatre points cardinaux, sont discutées ou menacées par les Scandinaves, les Latins ou les Slaves. Champ de bataille de toutes les armées de l'Europe, siège des principaux congrès appelés à rétablir la paix, point de réunion de tous les grands intérêts politiques, englobée entre trois grandes puissances militaires, l'Allemagne, si elle n'étalait pas sa force, serait — l'histoire du passé le démontre — hors d'état de jouir de la paix en récompense de sa renonciation à toute influence extérieure. Dans la situation qui lui est faite, l'Allemagne n'a qu'une alternative: ou se laisser mépriser, ou convaincre tous ses voisins que, sur le champ de bataille, elle serait au moins, mais sûrement, leur égale.

Aussi est-elle l'Etat fédératif dans lequel la « mission de puissance » vers le dehors (sur la base défensive) est le plus énergiquement accentuée: c'est pour elle une inéluctable nécessité de situation géographique. Si l'on voulait indiquer la mesure relative suivant laquelle se justifient les divers degrés de développement des armées, on pourrait dire que la force défensive organisée d'un Etat doit être d'autant plus grande, en quantité et en qualité, que son territoire offre plus de points vulnérables, que ses voisins sont plus puissants et plus agressifs, que ses alliances en cas de guerre éventuelle sont moins assurées. Au point de vue stratégique, la partie belligérante qui se trouve la plus faible considère les frontières d'Etats neutres comme la couvrant en flanc ou en dos.

La principale difficulté que rencontra le mouvement unitaire allemand consista précisément en ce que les grands Etats voisins avaient, au point de vue de leur puissance, le plus grand intérêt à l'entraver. Avant 1866, l'Allemagne ressemblait un peu à la Pologne: son unité avait aussi trois grandes puissances militaires pour adversaires, et il est surprenant que l'on ait si vite oublié l'attitude de la Russie et de l'Autriche vis-à-vis des tentatives unionistes de la Prusse en 1850. On perdit presque complètement de vue la connexité qui existait entre le mouvement allemand et la grande politique européenne, puisque, à bien des égards, on ne fit pas entrer les ressources disponibles en ligne de compte dans le calcul des résultats politiques. Le complément de l'unité allemande par la guerre de

1870 avait aussi été menacé par une alliance soigneusement ménagée de la France avec l'Autriche et l'Italie. Seule la Russie pouvait compter que l'antagonisme probablement durable entre l'Allemagne et la France ne manquerait pas de favoriser son influence politique en Orient.

Des courtes indications qui précèdent sur la situation de l'Allemagne il résulte qu'on ne pourra y attacher une moindre importance à la « mission de puissance » que quand la France, par une politique pacifique, aura calmé les inquiétudes qu'on y ressent à bon droit aujourd'hui. Il n'est pas permis non plus de perdre de vue qu'à raison d'une absence d'unité qui a duré des siècles les conséquences d'un échec militaire sérieux seraient beaucoup plus graves pour l'Allemagne que pour la France, dont la population est assez pénétrée de l'esprit d'unité et de centralisation pour pouvoir subir pendant un temps plus ou moins long un morcellement à la suite d'une conquête.

78. — Les institutions modernes qui se rapportent à l'organisation de la puissance nationale des Etats sont: l'armée de terre et de mer, la représentation diplomatique, les consulats et les moyens de communication publics de l'Etat. Les règles suivant lesquelles ces institutions doivent conduire au but se résument en la politique militaire, en la politique étrangère et en la politique commerciale. On ne saurait aujourd'hui oublier les chemins de fer, dont la dernière guerre a mis partout en évidence l'importance stratégique; et, d'un autre côté, nous insistons dès à présent sur la corrélation intime qui existe entre la puissance de l'Etat, ses finances et les ressources intérieures de la nation. On se tromperait beaucoup si l'on voulait mesurer exclusivement cette puissance au chiffre de l'armée permanente ou au calibre de ses canons de marine, et considérer l'accroissement indéfini des approvissionnements et des ressources matérielles comme augmentant en proportion les garanties du développement national à l'intérieur. Tout excès du militarisme est pour l'Etat une cause d'affaiblissement à l'intérieur. Il arrive, dans ces cas, ce qui arriverait d'un jeune homme dont on entraverait la croissance et le développement par des exercices corporels exagérés: au lieu de former un athlète, on n'aurait élevé qu'un malheureux atteint de consomption.

Tout comme l'organisation de la puissance nationale prend une importance particulière à raison de la condition défavorable créée par le voisinage de nations remuantes ou conquérantes, de même, elle devra nécessairement devenir un objet moins exclusif de pré-

occupations en égard aux exigences du développement intérieur des forces de la nation. A l'ancien adage: si vis pacem, para bellum, on pourrait opposer aujourd'hui à bien meilleur droit la formule inverse: si vous voulez pouvoir faire la guerre, ménagez avec soin les forces de la paix; ou, en d'autres termes, le succès d'une guerre nécessaire ou prévue dépend beaucoup des ressources on a su faire provision pendant la paix. Il ne faut, d'ailleurs, jamais l'oublier: la guerre est aujourd'hui à la paix comme l'exception à la règle. La crainte, si souvent manifestée autrefois, qu'une longue paix n'énerve les nations est contredite par l'histoire de la Prusse. Les périodes relativement pacifiques du règne de Frédéric-Guillaume I et de 1815 à 1864 permirent à Frédéric le Grand et à Guillaume I de faire avec succès des guerres décisives, sans qu'il y ait eu de leçons à tirer de batailles perdues au début.

79. — Les difficultés de la politique militaire contemporaine, pour les Etats civilisés de l'Europe, consistent essentiellement en la nécessité de trouver une conciliation entre le point de vue exclusivement militaire, sous lequel on tend à fausser, au profit d'un grand déploiement de forces extérieur, la relation des moyens au but, et les préoccupations exclusivement économiques qui, vu l'improductivité matérielle des corps de troupe, portent à reclamer la suppression des armées permanentes dans l'espoir un peu naïf qu'un bon exemple donné dans ce sens trouverait immédiatement des imitateurs. Toutefois, de nos jours, l'exagération est bien plus à craindre dans le premier sens que dans le second.

Bien que l'on doive, sans doute, discuter longtemps encore et partout sur l'exacte mesure à observer et sur la relation à maintenir entre la « mission de puissance » et les moyens et ressources correspondants, on ne saurait méconnaître que, même en matière militaire, certains principes politiques se fixent de plus en plus, à mesure que l'on se rend mieux compte de l'importance des forces matérielles et économiques du pays et que l'on arrive à comprendre qu'une décadence économique est l'indice d'un affaissement auquel la victoire ne remédie pas.

La vieille idée que les armées sont par elles-mêmes un but au service duquel il faut mettre les ressources de l'Etat, s'évanouit lorsque l'on se pénètre de l'idée qu'elles entrent dans le cercle des grandes institutions nationales ayant une mission indépendante de la volonté personnelle du souverain. C'est des principes de la nouvelle politique militaire, en lesquels commence à se manifester cette

conception, que l'on part pour demander notamment: 1) le service militaire obligatoire pour tous, qui supprime le dualisme entre le règne de la soldatesque et la liberté civique, entre le pouvoir militaire et l'égalité d'obligations reclamée par la morale; 2) la réduction au minimum des effectifs en temps de paix, jointe à l'organisation de réserves aussi nombreuses que possible et à une rapide mobilisation en cas de guerre; 3) une instruction intellectuelle et technique des corps de troupe aussi complète que possible en le moins de temps et avec le moins de dépense possible. Au reste, même dans les pays qui ont la durée de service relativement la plus courte, cette durée ne peut rien avoir d'immuable: cela est évident pour quiconque admet en ces choses la possibilité de perfectionnements. Mais on n'est pas d'accord sur la valeur réelle de l'accoutumance purement militaire des troupes à la discipline, en tant que, pour y parvenir, il faudrait un temps plus long que pour donner simplement aux recrues l'instruction technique. Les nouveaux systèmes militaires tiennent ainsi le milieu entre l'ancien système de recrutement, avec ses troupes mercenaires composées de soldats de profession, et le système des milices, qui, en temps de paix, renonce à faire preuve d'une aptitude militaire sérieuse et fait seulement de la guerre l'école de l'armée.

Plus il y a de soldats de profession dans la troupe et dans les grades inférieurs, plus les armées ont la tendance de peser sur la politique étrangère dans le sens des intérêts purement militaires et de faire tout de suite du moindre litige international une affaire d'honneur national afin d'empêcher qu'on n'arrive à l'aplanir par des concessions réciproques. La tension excessive des forces militaires en France s'est manifestée notamment en ce que les dispositions de l'armée sont toujours considérées comme devant être prises en très sérieuse considération en matière de politique étrangère.

Calmer à temps la jalousie réciproque des grandes puissances militaires et enlever tout aliment aux passions nationales, telle est la mission de la Diplomatie, de la représentatien extérieure des Etats. On se tromperait beaucoup si l'on croyait que l'influence d'une nation sur les autres dépend essentiellement de sa puissance militaire. Bien au contraire, cette puissance se trouve paralysée lorsque les relations des Etats ne sont pas réglées par une diplomatie clairvoyante, sachant exactement ce qu'elle veut et pénétrée de l'esprit de justice internationale

Il y a une connexité évidente entre les modifications apportées à l'organisation de l'armée et les façons différentes de concevoir le

rôle de la diplomatie. A l'ancien système de racolage avec la baguette et les prévôts, correspondait le système diplomatique de la tromperie réciproque, en vertu duquel on put se permettre de définir un ambassadeur «un homme envoyé à l'étranger en vue de mentir pour la patrie.» Aux armées nationales, constituées comme une garantie de paix, correspond la diplomatie, magistrature de la justice internationale, justice qui ne peut avoir d'autre base que le respect du droit des gens et le sentiment de la communauté d'intérêts qui unit tous les peuples civilisés.

Par suite, les ambassadeurs ont pour mission de se rendre les organes non seulement des réclamations de leur propre pays auprès de l'étranger, mais encore des légitimes réclamations formulées par l'étranger contre leur propre gouvernement, et de chercher à faire bien comprendre dans leur pays les institutions du dehors. En général, on ne saurait nier que la diplomatie moderne est restée très peu populaire: fidèle aux traditions des monarchies absolues, tantôt elle se fie trop aux influences de cour, tantôt elle se laisse trop dominer par elles et perd pour le régime parlementaire des Etats du continent la mesure d'après laquelle ses services pourraient être appréciés.

De même qu'il y a de nombreux adversaires des armées permanentes, de même il ne manque pas de gens qui trouvent superflu l'entretien de missions diplomatiques permanentes et qui professent pour les diplomates de carrière le plus profond dédain.

Nous n'avons pas à nous expliquer ici sur ce qui serait le plus souhaitable. Pour les Etats importants, notamment pour les grandes puissances, il s'agit simplement de savoir quel est le moyen le plus efficace, au temps présent, d'entretenir des relations officielles avec le dehors et de conserver une légitime influence sur les décisions des puissances étrangères qui sont de nature à nous intéresser de plus près.

On ne saurait guère conseiller à un grand pays de supprimer sa représentation à l'étranger alors que tous les autres Etats conserveraient la leur. Dans le même ordre d'idées, une parcimonie exagérée dans la dotation des ambassades accréditées près d'une cour brillante serait presque plus nuisible que la suppression même de la mission: les réceptions, la «représentation» au sens mondain du mot, sont certainement un élément d'influence personnelle sans lequel les plus savantes déductions juridiques et les arguments les plus convaincants risquent de manquer leur effet.

En conséquence, il n'est pas permis de négliger les diverses circonstances de nature à donner plus de poids aux influences personnelles dans les relations de l'Etat avec les puissances étrangères; la politique n'a pas à se préoccuper de savoir si, au point de vue purement philosophique, il est raisonnable ou non que, dans des conjonctures graves et dans de hautes situations, les hommes se laissent influencer par de ces circonstances accessoires. De même, quand on choisit les cadeaux que, d'après les usages orientaux, on est tenu d'envoyer aux souverains de pays semi-barbares, il faut se laisser guider non par le goût raffiné qui règne dans les cours européennes mais par les désirs, peut-être enfantins à nos yeux, du destinataire.

En Amérique, la démocratie estimait que la simplicité puritaine seyait à merveille aux ambassadeurs de la République. De là, la nomination de membres de sociétés de tempérance, qui ornaient leurs tables de carafes d'eau claire, étaient pauvrement rétribués et vivaient souvent assez isolés, la haute société les tenant à l'écart. Au contraire, les Anglais posaient en principe qu'il convenait, pour réussir, d'envoyer à Washington un membre de la vieille aristocratie. Ce système américain d'envoyés mal payés et changeant à chaque élection présidentielle a été, dans ces derniers temps, vivement critiqué même par des journaux radicaux de New-York: on a fait remarquer avec raison que les choses à trop bon marché sont souvent les plus mauvaises et qu'une république qui se fait représenter auprès de gouvernements monarchiques ne peut pas faire fi des moyens d'action qui y sont traditionnels.

L'influence que peut exercer la diplomatie découle toujours d'une triple source: 1) la puissance de l'Etat représenté; 2) la clairvoyance politique avec laquelle les instructions sont données et exécutées, sans préjudice du droit pour l'envoyé d'agir, dans certaines circonstances, selon ses propres lumières au lieu de s'en tenir strictement à la lettre de ses instructions; 3) la situation sociale des diplomates dans le pays où ils résident, situation qui s'acquiert et ne se transmet point. Au surplus, une diplomatie honnête doit tenir grand compte de l'opinion publique et de l'avis des hommes qui ont, en dehors de toute influence gouvernementale, une autorité scientifique reconnue en matière de droit public. C'est précisément pour cela qu'il faut s'applaudir d'avoir vu se constituer en 1873, à Gand, sous le nom d'Institut de Droit international une Académie, internationale aussi, qui se consacre spécialement à cette branche de la

science, et, presque en même temps, à Bruxelles, une Association pour la réforme et la codification du droit des gens, dont le but est d'éclairer l'opinion publique en Europe et de chercher la solution pacifique des problèmes internationaux en dehors des passions et des susceptibilités nationales.

Parmi les affaires internationales à la bonne marche desquelles la diplomatie doit travailler, les intérêts de la politique commerciale prennent une importance de jour en jour croissante, ce qui augmente en même temps celle de l'organisation consulaire. Il s'ensuit que, les relations des peuples tendant à prendre un développement de plus en plus considérable dans cette direction, il faut demander au corps de fonctionnaires appelé à pourvoir à ces intérêts internationaux de premier ordre de tout autres aptitudes qu'à l'époque où le rôle d'un agent à l'étranger se réduisait à suivre des intrigues de cour. L'Angleterre est le premier Etat qui, de nos jours, ait compris la nécessité de mettre la préparation de ses diplomates mieux en harmonie avec l'élargissement de ses intérêts politiques commerciaux.

Chapitre IX.

II. De la mission de l'Etat en vue de garantir les droits individuels.

Sommaire: 80. Degrés du développement de la liberté personnelle dans l'histoire. — 81. La reconnaissance des droits individuels est une marque de la civilisation de l'Etat. — 82. Nécessité de moyens de coercition pour assurer à la liberté une protection suffisante. — 83. Motifs de l'incertitude du droit en Italie, en Grèce, en Hongrie et aux Etats-Unis. — 84. La statistique criminelle comme source de connaissance des garanties accordées par l'Etat aux droits individuels. — 85. Objets de la liberté personnelle: le Droit privé; spécialement le droit privé quant aux biens (Vermögensrecht), dans ses rapports avec la limitation croissante de la liberté de disposition en matière de droit des personnes et de droit de famille; la production économique et la possibilité de la restreindre dans les cas où elle peut être préjudiciable au bien public; la liberté d'émigration. — 86. La liberté de la science. — 87. Rôle de l'Etat par rapport à la garantie de la liberté individuelle. — 88. Différence entre la liberté du droit privé et la liberté politique.

80. — La volonté populaire ne peut se placer sciemment en face des besoins et des droits de l'individu qu'en suite d'un lent progrès dans le développement historique des Etats. Menacé du dehors, peu sûr de sa durée, en hostilité permanente avec ses voisins, n'ayant point encore de formes juridiques traditionnelles pour son commerce avec l'étranger, l'Etat à ses débuts ne peut apprécier ses ressortissants qu'en raison des services qu'ils rendent à la communauté. De là, au degré le plus infime de la civilisation: l'exposition des enfants malingres et des vieillards; l'abaissement des femmes au niveau de simples ustensiles de ménage; en cas d'agressions contre la communauté, l'anéantissement non seulement du coupable, mais encore de sa famille; par dessus toutes choses, l'unité et, pour mieux dire, la confusion de la vie privée, de la vie publique et de la vie religieuse. Juridiction, service militaire, sacri-

fices à la divinité, droit de famille sont étroitement et indissolublement liés ensemble. A cette conception générale correspond la façon dont on se représente l'homme isolé. Le bannissement est considéré comme une peine aussi sévère que la mort. On ne comprend pas encore pour l'homme la possibilité de vivre par delà la frontière.

Les périodes de développement que la civilisation a dû traverser avant que l'individu pût arriver à avoir dans l'Etat des droits personnels, sont en peu de mots les suivantes:

1) La séparation nette et absolue du droit privé d'avec le droit public, spécialement en connexion avec la formation de la propriété foncière individuelle, qui est l'œuvre du droit romain;

2) La séparation absolue de la vie ecclésiastique et religieuse d'avec la vie politique et civique, qui est l'œuvre des luttes du moyen âge chrétien;

3) La séparation nette et absolue de la liberté de conscience personnelle d'avec la communauté ecclésiastique extérieure, de la science d'avec la foi, qui est l'œuvre de la Réforme allemande;

4) La séparation nette et absolue, sur le terrain économique, de la responsabilité de l'individu vis-à-vis de lui-même, d'avec l'activité de l'Etat dans l'intérêt de tous, qui est l'œuvre des jurisconsultes et des publicistes contemporains.

81. — Ainsi, l'on ne saurait méconnaître l'effet naturel, et universellement constatable, de l'extension des droits individuels sur l'accroissement moral de l'Etat, et vice versâ. A mesure que le citoyen saisit mieux le rôle de l'Etat et ne se contente plus de s'accrocher à lui instinctivement, le peuple apprend à faire plus de cas des droits individuels et à les considérer comme nécessaires, même dans l'intérêt de tous. Bien loin que l'Etat parût menacé parce qu'il restreindrait lui-même ses attributions en réglant avec précision la sphère des droits de l'individu, on estimerait, au contraire, aujourd'hui qu'il s'affaiblirait en opprimant la libre personnalité de ses ressortissants. Ce n'est pas l'uniformité, mais bien la multiplicité des manières de vivre possibles et désirables pour les individus qui nous paraît la vraie mesure de la civilisation d'un Etat. La puissance nationale est donc, d'après les idées actuelles, en connexion idéale avec la somme des droits des individus.

La «mission de garantie» de l'Etat, (Rechtszweck, Freiheitszweck), consiste donc à assurer en des formes nettement déterminées le libre épanouissement de l'individu dans les limites des diverses sphères d'activité qui ne sont pas nécessairement réservées

à l'Etat*: c'est là ce qu'exige aujourd'hui la conscience des nations européennes.

82. — Il convient de préciser la mesure de ce qui peut être demandé à l'individu dans l'intérêt de la communauté. Ainsi, d'après sa signification intime, la «mission de garantie» est, en apparence, un diminutif de la «mission de puissance». Mais en apparence seulement; car, en réalité, comme on l'a déjà vu plus haut, la garantie des droits individuels réside dans l'existence des moyens de coercition nécessaires à leur protection.

Les nations ont, par là même, la conscience d'autant plus nette de la «mission de garantie» incombant à l'Etat qu'il existe dans l'Etat des pouvoirs mieux organisés pour la défense de l'ordre intérieur. Plus la liberté personnelle a de prix, plus on se rend compte de l'insuffisance de la force individuelle pour la protéger contre toute atteinte violente. Et, à l'inverse, ainsi que le montre l'exemple des républiques de l'Amérique du Sud, toute hésitation dans l'emploi que le détenteur du pouvoir fait de son autorité, toute tentative révolutionnaire aboutit immédiatement à l'insécurité pour la vie et la propriété des citoyens. L'anarchie atteint toujours dans leur ensemble les rapports juridiques de l'Etat et des individus.

Il est certainement permis d'affirmer que le plus haut degré imaginable de la moralité d'un peuple doit se manifester en le moindre emploi imaginable de moyens de coercition extérieure pour maintenir chaque individu en jouissance de ses droits. Néanmoins l'expérience prouve clairement que la plus légère limitation des attributions de l'Etat a presque toujours pour corollaire une insécurité de droit générale jusqu'à ce que le besoin de voir protéger leur tranquillité matérielle pousse de nouveau les hommes à se soumettre au despotisme.

Aussi Laboulaye dit-il avec raison des vieux partis politiques français: «Pour les libéraux de la vieille école, affaiblir le pouvoir, c'est fortifier la liberté; pour les partisans de l'ordre à tout prix, écraser la liberté, c'est fortifier le pouvoir.»

L'Etat ne remplit donc nullement sa «mission de garantie» par cela seul que la loi et la constitution ont délimité avec précision les droits individuels; il faut, de plus, que, dans l'organisation des pou-

---

* Nous nous servirons également de l'expression abrégée de «mission de garantie» pour rendre les mots de Rechtszweck et de Freiheitszweck, qui ne sont pas exactement traduisibles sans périphrase. Note du Trad.

voirs publics, on ait préparé un arsenal suffisant de moyens d'action et de coercition éventuelle. Quant à savoir user de ces moyens d'une façon judicieuse et efficace, c'est l'une des tâches les plus délicates de la politique pratique.

En effet, la protection pratique des droits n'est, en général, assurée d'une façon sérieuse que par l'action combinée de divers facteurs: par la vigilance de l'individu lui-même, sa prévoyance, son souci de se défendre au besoin personnellement, ce dont l'Etat doit lui reconnaître le droit sans réserve; par le développement du sentiment du droit et de la justice dans la nation, grâce à l'organisation de la vie publique tout entière; et, enfin, par l'intervention énergique des institutions spéciales de l'Etat: tribunaux, police et force armée.

83. — L'Italie et les Etats-Unis nous fournissent en cette matière un exemple de décadence assez caractéristique. Les régiments autrichiens n'arrivèrent pas avant 1859 à réprimer le brigandage dans la Romagne et l'Ombrie, même avec l'état de siège le plus rigoureux et dans des contrées où, comme les environs de Bologne, la population est fort dense. Tout aussi vains furent les efforts faits dans la campagne de Rome pour assurer la sécurité publique. Depuis des siècles, les bandes de brigands des montagnes napolitaines et de la Sicile ont tenu tête jusqu'à nos jours à tous les gouvernements. Les meilleures troupes envoyées contre elles ont eu relativement peu de succès. Dans le voisinage immédiat de villes populeuses se renouvelaient de la façon la plus alarmante les enlèvements de personnes notables, les extorsions et les actes de violence. Les mêmes faits se sont produits dans les montagnes de la Grèce centrale, dans les plaines peu peuplées de la Hongrie et dans certaines régions de l'Espagne. L'Allemagne elle-même mit près de deux cents ans à se débarrasser des bandes de voleurs et de brigands qui s'étaient formées après la guerre de Trente ans.

Il est une leçon facile à tirer de ces exemples: c'est que tous es moyens d'action militaires sont impuissants à assurer la sécurité publique si, de leur côté, les classes de la population menacées ne sont pas disposées à se défendre énergiquement elles-mêmes. Dans les couches inférieures de la population napolitaine et romaine, grecque et hongroise, les brigands sont au bénéfice de la commisération et des sympathies secrètes de ceux qui n'ont pas grand'chose à perdre et qu'on prétend obliger à verser le peu qu'ils ont dans les caisses d'un Etat médiocrement soucieux de leurs intérêts. Il est de fait que, dans les circonstances données, la population de régions

écartées aime mieux se laisser rançonner accidentellement par des bandes de brigands que régulièrement par le gouvernement pour des objets dont elle ne comprend pas l'utilité. Ajoutons à cela que les anciennes législations, même en Allemagne, avaient soin de circonscrire la légitime défense dans les plus étroites limites et de l'entourer des plus minutieuses précautions.

On peut constater dans les Etats du Sud et de l'Ouest de l'Union américaine des faits analogues dans leurs résultats, bien que dus à des causes toutes différentes. La propriété est relativement peu protégée contre les escrocs et les trompeurs; car les droits individuels ont pour principale garantie l'énergie personnelle de ceux qui se sentent menacés; sauf, dans les cas extrêmes, la loi de Lynch. La vie humaine est encore bien moins protégée contre les risques provenant de dol ou d'incurie. Sans doute, le sentiment individuel du droit est si général, et la confiance en ses propres forces tellement universelle, que le plus grand nombre se trouve dans la situation délicate de devoir défendre ses droits menacés, le révolver à la main. Mais cet excès de confiance en soi donne naissance à une foule de crimes, sous prétexte de légitime défense. Surexcité par le souvenir de la tyrannie sans contre-poids des princes anglais, l'esprit américain s'insurge encore aujourd'hui contre les garanties que donnerait, quant à la paisible possession des droits individuels, une forte organisation des pouvoirs publics. Car, quelle que soit, au point de vue politique et social, la différence entre l'Italie et les Etats-Unis, le déployement de forces purement militaires pour maintenir l'ordre public en Sicile et la surexcitation de l'esprit batailleur des citoyens américains, en matière de défense personnelle, aboutissent en somme au même résultat regrettable. Dans les deux cas, la justice pénale se montre peu efficace: des témoins subornés ou intimidés, qui ne disent pas la vérité; la tendance à se soustraire, en général, à tout témoignage requis en justice; la faiblesse du juge populaire, qui partage l opinion générale soit que la loi est inefficace, soit qu'on est excusable de se défendre contre un crime, fût-ce en allant soi-même jusqu'au crime. Il est de notoriété publique qu'il est impossible dans les Etats du Sud d'obtenir du jury un verdict contre un blanc qui a tué un nègre sans motif, et que, d'autre part, les jurys du Nord excusent toujours, comme un acte de légitime défense, le meurtre d'un individu accusé d'avoir séduit une proche parente du meurtrier encore qu'il n'y ait aucune preuve d'un commerce illicite. Il s'ensuit que les idées qui ont généralement cours en

Amérique sur la nécessité de l'initiative personnelle en matière de droits à défendre aboutissent à l'impunité des plus graves attentats contre la vie humaine. Tandis que la justice américaine sut atteindre jusque dans sa retraite en Afrique un individu suspect d'avoir pris part à l'assassinat du président, le meurtre politique, organisé dans les Etats du Sud par des sociétés secrètes, put sévir sur le parti opposé, sans nul obstacle ni empêchement.

84. — La statistique criminelle fournit à la politique de précieuses indications sur le rapport qui existe entre la marche assurée de la justice, et les moyens employés pour la garantir. Ses tableaux et ses chiffres nous renseignent sur la proportion approximative entre le crime présumé, le crime dénoncé à l'autorité, et le crime qui a fait l'objet d'une poursuite ou d'une condamnation. La comparaison de ces chiffres permet aussi de porter un jugement sur la valeur des moyens destinés à protéger la sphère du droit privé.

Il paraît résulter, en général, de l'étude de ces documents que, dans les Etats civilisés de l'Europe centrale, en France, en Belgique, en Hollande, en Danemark, en Suède, en Suisse, on a atteint, au point de vue pénal, le degré relativement le plus élevé de sécurité dans la jouissance des droits individuels. Toutefois il serait possible, en France et en Allemagne, d'arriver à une sécurité plus grande encore si, dans la constatation des grands crimes, on pouvait plus compter sur le concours de forces non officielles. D'ailleurs, les pertes résultant de délits contre la propriété paraîtraient moins considérables si les citoyens déshabitués de se gouverner eux-mêmes n'attendaient pas trop des efforts et de la prévoyance des autorités en matière de police criminelle.

85. — L'appréciation des moyens utiles ou nécessaires pour maintenir l'ordre légal est, eu égard à leur généralité, moins délicate que la délimitation du domaine qu'il convient d'abandonner à la liberté personnelle.

La plus vieille province de ce domaine est le droit privé, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui régissent les relations des individus entre eux, notamment quant à la transmission des biens, au double point de vue des droits et des obligations qui ont une sanction extérieure. Si simple qu'il soit en apparence de distinguer le droit privé des autres branches du droit, on ne saurait méconnaître que chaque nation en comprend à sa façon les limites et l'objet. Dans ce que la science juridique regarde traditionnellement comme relevant du droit privé et qui est, en général, abandonné à la libre initiative

des individus, — l'Etat n'intervenant dans son code civil que pour suppléer à l'absence de l'expression de leur volonté, — il y a partout certains éléments assez importants de droit public; de telle sorte que, là aussi, se manifestent, en dernière analyse, l'unité et la connexion indissoluble des diverses branches du droit.

Appartiennent au droit public et relèvent, par conséquent, de la politique tous les articles des codes civils dans lesquels la volonté privée, bien que reconnue, en général, apte à se prononcer sur certains objets, est cependant liée à certaines formes sacramentelles ou soumise à certaines restrictions, par conséquent: les diverses formes auxquelles est subordonnée la validité des actes juridiques, notamment en matière de crédit foncier, d'hypothèque, de testament; puis les conditions extrinsèques requises en matière de mariage et de divorce, la tutelle, les conditions de la capacité civile, l'âge de la minorité, etc., etc.

On considère, d'ordinaire, le droit romain comme l'idéal d'un droit privé, dont toutes les parties se tiennent étroitement entre elles, qui s'est développé en pleine liberté, qui est arrivé à la perfection scientifique absolue et qui répond le mieux aux exigences d'une application universelle sans égard aux barrières nationales. Même dans ce système, qui a dominé depuis le moyen âge le développement juridique de plusieurs nations de l'Europe, on trouve, notamment dans la période impériale, plus d'une disposition manifestement inspirée par des considérations politiques ou officielles; par exemple, l'interdiction de certains contrats à raison d'une sollicitude exclusive pour les débiteurs; et, même à l'époque où le droit romain parvint à son plus complet épanouissement, divers actes juridiques ne purent donner naissance à une action que moyennant l'observation préalable de certaines formes sacramentelles. Si l'on se demande dans quelle mesure il est possible de laisser les particuliers libres de régler comme ils l'entendent leurs relations de droit civil, il ne faut pas perdre de vue que le législateur doit déjà prévoir l'éventualité de conflits ultérieurs, de façon à réduire à leur minimum l'incertitude de la décision du juge et, par suite, le manque de précision des déclarations de volonté des parties litigantes. Le législateur doit, autant que possible, prévenir les procès. Il convient donc qu'il règle surtout les formes essentielles des contrats, en tenant compte des intérêts généraux prépondérants dans l'administration de la justice.

Jusqu'à quel point doit-il, à cet égard, se montrer rigoureux ou facile? C'est une question controversée, que l'on juge, de part

ou d'autre, suivant qu'on se préoccupe surtout de l'intérêt général qu'a l'Etat à la fixité des formes juridiques (structum jus), ou de la nature particulière de la volonté privée exprimée librement et sans formes sacramentelles (bona fides, equity).

Quelque opinion qu'on adopte sur ce point, il sera difficile, même aux yeux de ceux qui ont le plus de considération pour la volonté privée et qui accentuent le plus énergiquement les droits de la liberté individuelle, de ne pas exiger certaines formes précises pour les actes juridiques qui doivent sortir effet à l'égard des tiers (par exemple, pour l'adoption d'un régime matrimonial s'écartant du droit commun) ou qui ont pour l'Etat lui-même une importance spéciale (par exemple, les mutations dans la propriété foncière).

En ce qui concerne la nature matérielle des rapports de droit privé, il y a lieu, pour mieux préciser ce qu'exige aujourd'hui la «mission de garantie», de signaler dans l'histoire du droit un double courant: D'une part, la tendance, qui se manifeste par suite du plus grand développement du commerce et de la vie économique, de limiter de plus en plus l'intervention du législateur au règlement des relations entre créancier et débiteur; ainsi s'accroît la valeur de la volonté privée à l'encontre des considérations morales de l'aide à donner à la partie contractante réputée la plus faible; on peut rappeler, à ce propos, la suppression des délais de grâce et de la limitation de l'intérêt conventionnel, etc. D'autre part, au contraire, la restriction croissante de la puissance de la volonté individuelle par rapport à d'autres personnes. Tandis que, dans le droit des Obligations, le droit de disposer s'étend et que s'accroît la responsabilité des contractants placés dans une situation économique plus défavorable, l'idée du droit privé se circonscrit de plus en plus étroitement, dans le droit de famille et dans le droit des personnes, par le fait que les femmes, les enfants, les personnes en tutelle, les domestiques et les apprentis sont affranchis de plus en plus complètement des entraves et de la sujétion qui leur étaient imposées naguère. En Allemagne, ce dernier courant est moins sensible qu'en Angleterre et en Amérique, où notamment les femmes subissent encore mainte restriction à leur capacité civile.

On peut certainement ramener à ce même point de vue la suppression de la contrainte par corps en matière civile. Autrefois, on avait la faculté de renoncer à sa liberté ou de la restreindre en se soumettant de son plein gré à la volonté d'autrui. Aujourd'hui la liberté personnelle est devenue un bien inaliénable, même pour celui

qui en est investi, et elle a été transplantée sur le terrain des intérêts collectifs et publics. Mais il n'en est pas moins permis de se demander si la suppression de la contrainte par corps, décidée pour des considérations d'humanité ou à raison de son inefficacité à l'égard de mauvais débiteurs, n'a pas nui, du même coup, au crédit de commerçants honnêtes. C'est aussi un tort d'avoir voulu poser un principe général lorsqu'on a supprimé la limitation du taux de l'intérêt, et d'avoir mis les petits prêts absolument sous le même régime que les gros emprunts.

Bien qu'appartenant au droit privé, les relations de famille, la puissance paternelle, le mariage ne dépendent, quant à leurs règles les plus importantes, que dans une bien étroite mesure de la libre volonté des individus. Mais même la propriété foncière, et, en connexité avec elle, le droit de succession, qui touchent plus particulièrement au patrimoine qu'à la personne, sont soumis en partie à des règles inspirées par l'intérêt public. Nous ne mentionnerons qu'en passant la législation agraire, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les partages de communaux, pour rappeler que, précisément de nos jours, on est loin de s'entendre sur le degré de liberté et de libre disposition qu'il convient de laisser à l'individu dans tout ce qui touche à la culture du sol. La « mission de garantie » qui incombe à l'Etat permet-elle, par exemple, d'imposer aux particuliers, propriétaires de forêts, des prescriptions obligatoires en matière de déboisement ou de reboisement? La surveillance de l'Etat sur l'exploitation d'une forêt peut-elle se concilier avec le respect de la propriété privée? En tant qu'il s'agirait de protéger le propriétaire contre ses propres folies et de le sauver de la ruine à laquelle il s'expose, la question devrait certainement être résolue négativement, d'après les idées actuelles en matière de droit; la réponse devrait, au contraire, être affirmative, selon nous, si une exploitation, préjudiciable à l'intérêt général eu égard à la situation des lieux, menaçait de nuire à la culture de la région. Nous ne contestons pas, d'ailleurs, que, dans ce moment, c'est l'opinion contraire qui prévaut en économie sociale et qu'a formulée notamment le congrès de Breslau en 1868.

La succession immobilière est aussi souvent traitée, depuis la révolution française, comme un objet d'intérêt politique. A part la rigueur des formes testamentaires, à l'aide desquelles l'Etat cherche à garantir l'intérêt général de la marche assurée de la justice, l'influence d'exigences relevant du droit public se fait encore sentir dans le droit de succession en ce que la loi, en reconnaissant des

héritiers à réserve, limite la liberté de disposer à cause de mort. Le principe éthique de la famille domine ici le principe de la libre disposition de la propriété privée. Mais on peut se demander, d'autre part, si l'institution de majorats et la clause testamentaire interdisant l'aliénation des biens en vue d'en prévenir à jamais le morcellement doivent être interdites, comme en France, ou, au contraire, favorisées, comme elles le sont en Prusse, par la concession de privilèges politiques de représentation.

En cette matière, les désignations traditionnelles des partis économiques s'entrecroisent. Tandis que les partisans des substitutions fidéicommissaires indéfinies s'appuient sur le principe de la pleine liberté de disposition et se préoccupent surtout de la personne du disposant, les partisans de la liberté économique indéfinie réclament l'interdiction et la suppression des majorats parce qu'ils envisagent plutôt la personne des héritiers, gênés dans leur faculté de disposer des biens, et qu'ils considèrent, en outre, la libre aliénabilité des fonds comme intéressant l'Etat au double point de vue de la politique et de l'économie sociale. Aristocrates et démocrates se sont ensuite approprié chacune de ces conceptions. Déjà Montesquieu avait signalé l'importance politique des systèmes d'hérédité. Si l'on examine la question sous toutes ses faces, on arrivera sans doute à la conclusion que le trait caractéristique de la législation récente, c'est qu'elle tend à rétrécir de plus en plus le domaine du droit privé sur lequel chacun demeure absolument libre d'agir selon sa propre volonté.

Ce que nous venons de dire des institutions du droit civil relatives aux biens s'applique évidemment à la production économique, en général, et aux actes d'acquisition, en particulier. On pouvait s'étonner à bon droit de la contradiction qui se manifestait dans la coexistence du droit civil romain et des mille entraves que les corporations de métier apportaient à l'activité industrielle.

On peut admettre aujourd'hui sans réserve que l'intervention de l'Etat et du législateur, en matière industrielle, ne saurait se concilier avec les principes fondamentaux de la liberté individuelle, en tant qu'elle empêche la concurrence pour rendre service au producteur ou qu'à l'inverse elle met le consommateur à l'abri d'exigences de prix réputées exagérées. Mais il n'en est pas encore ainsi de la question de savoir s'il n'est pas d'une bonne politique communale de protéger les intérêts sensiblement concordants des consommateurs contre un renchérissement local provenant d'un monopole. Ensuite, jusqu'à quel point convient-il que l'Etat ait une

action sur les professions qui, tout en ayant un côté industriel, touchent par un autre au droit public, telles que la pratique du barreau et de la médecine, ou qui, en cas d'abus, peuvent présenter des dangers pour la chose publique? Il n'est pas possible, pour résoudre cette question, de se placer exclusivement au point de vue des droits individuels. Il faut, au contraire, déterminer jusqu'à quel point d'après les données de l'expérience l'Etat est en mesure de donner, sans léser les droits individuels, une protection à laquelle ne pourraient suppléer les forces sociales agissant seules et librement. En étudiant attentivement la littérature politique et économique, on ne saurait méconnaître que les idées sur les droits de l'Etat en pareille occurence sont fort divergentes. En Allemagne, domine encore une répugnance théorique contre toute limitation de la liberté personnelle, autre que l'obligation éventuelle de réparer le dommage causé indûment. En Angleterre et en Amérique, on paraît, au contraire, dans ce moment, de plus en plus enclin à penser que cette obligation n'est pas suffisante dans les industries qui mettent en péril la vie et la santé des ouvriers (mines, chemins de fer, constructions). Des expériences fâcheuses sur les conséquences d'un état de choses existant et certains inconvénients patents provoquent, d'ordinaire, partout l'intervention du législateur et un courant d'opinion publique. Quelle que soit d'ailleurs, en fait, l'expérience acquise dans chaque pays, il est nécessaire de poser en principe que la liberté personnelle peut être limitée dans les industries qui sont de nature mixte parce qu'elles intéressent tout à la fois le bien public et la sureté personelle de tiers. Il appartient à la politique économique (Wirthschaftspolitik), tout en tenant compte des droits individuels, de rechercher d'après les données de l'expérience les meilleurs moyens d'intervention pour l'Etat.

Parmi les droits individuels réputés aujourd'hui les plus essentiels dans les Etats avancés dans la voie de la civilisation, nous avons à mentionner la liberté religieuse. D'après le principe protestant, la « mission de garantie » qui incombe à l'Etat exige sans réserve, positivement, la pleine reconnaissance de la liberté de conscience à l'égard des dogmes établis par l'Eglise ou consacrés par l'Etat, et, négativement, la suppression de toutes les inégalités et prérogatives se rattachant à un culte déterminé. On ne pourrait s'expliquer qu'une seule exception à ce principe, c'est que l'Etat dût à certaines Eglises autrefois privilégiées, et dont il a confisqué les biens, un subside destiné à pourvoir à tout ou partie de leurs

frais de culte. Il ne faut pas confondre, d'ailleurs, la liberté de conscience individuelle avec la liberté d'association religieuse. L'Etat a à examiner, d'après les circonstances, si, dans l'intérêt de la paix publique, il y a lieu d'autoriser, de restreindre ou d'interdire l'activité des couvents et ordres monastiques.

Au surplus, on est loin de comprendre partout de la même façon l'essence de la liberté religieuse: les traditions historiques exercent sur les idées dominantes une très grande influence. Ce n'est pas seulement dans certains Etats catholiques que le principe même de la liberté de conscience est absolument repoussé et trouve à peine quelques champions théoriques. Même dans des Etats protestants, la lutte entre la religion d'Etat privilégiée et la liberté religieuse est simplement ajournée par une trève dans laquelle l'Eglise qui jouit historiquement d'une possession privilégiée conserve généralement ses prérogatives. Nous avons déjà parlé plus haut de l'opinion de Stahl sur la mission ecclésiastique de l'Etat; la plupart des législations même d'Etats protestants s'inspirent encore beaucoup plus des idées préconisées par Stahl que des principes d'une liberté religieuse complète. Mais on se rend mieux compte du contraste des deux systèmes si l'on compare la liberté absolue accordée à l'Eglise catholique dans des pays en grande majorité protestants, comme l'Angleterre et la Hollande, avec certains Etats dans lesquels on envoie aux galères les gens qui lisent la Bible ou l'on enlève subrepticement de petits juifs pour les baptiser de force.

La difficulté pour la politique pratique contemporaine consiste en ce que, bien qu'on admette pleinement le principe de la liberté de conscience, la satisfaction de toutes les exigences qu'en déduit le clergé se heurte dans la vie réelle à la plus sérieuse résistance. En effet, si les jurisconsultes et publicistes placés en dehors des influences ecclésiastiques professent que l'Etat, du moment qu'il a admis le principe de la liberté de conscience, ne peut plus être qualifié de catholique, de protestant ou de chrétien, cette opinion théoriquement juste devient inefficace au moment même où les personnes appartenant à une Eglise déterminée exercent leur influence sur la législation ou sur la marche des affaires publiques. Aussi voit-on encore subsister partout, en fait, sur le terrain de la politique pratique, ce que les Français, dans l'une de leurs constitutions, appelaient la religion de la majorité ou ce qu'ailleurs on peut appeler la confédération des cultes historiquement reconnus et consacrés. Même en Amérique, le principe en lui-même se montre encore trop faible

pour résister aux influences de l'ancienne tradition ecclésiastique. L'attitude purement négative de la constitution de l'Union par rapport aux croyances des diverses Eglises ou sectes n'empêche pas le maintien des lois si rigoureuses sur l'observation du dimanche, lois découlant directement des idées puritaines et absolument contraires aux opinions et aux sentiments des nouvelles couches d'immigrants allemands. Les fluctuations qu'on remarque partout depuis quinze ans dans la politique ecclésiastique des grands Etats de l'Europe centrale tiennent uniquement à ce que l'Etat paritaire* est tenu de rester neutre entre les diverses confessions et que, d'autre part, l'absence de religion ébranle de la façon la plus fâcheuse les bases de la morale dans la nation. Même le légitime combat de l'Etat contre les empiètements du clergé préjudicie toujours à certains biens moraux, tout comme, sur le champ de bataille, le vainqueur subit lui aussi des pertes douloureuses.

Nous ne saurions passer sous silence la liberté d'émigration qui s'unit étroitement dans l'histoire à la liberté religieuse. Dans son sens le plus large, elle implique le droit pour le citoyen de choisir librement l'Etat dont il veut être le ressortissant. Comme ce droit n'est pas seulement théoriquement reconnu, mais encore largement exercé par la race allemande, il peut être utile de marquer clairement l'opposition profonde qui existe, à cet égard, entre la manière de voir des anciens et les idées contemporaines. Sortant librement et sans entrave d'un Etat, l'émigrant trouve immédiatement, dans la grande « patrie adoptive » transatlantique, la pleine jouissance des droits civils et, bientôt après, la capacité politique.

Le seul empêchement mis par le droit public à la liberté d'émigration: l'obligation de satisfaire au service militaire et de défendre la patrie, n'a, du moins en Allemagne, qu'un caractère dilatoire. Par conséquent, là où la liberté d'émigration et d'immigration est reconnue, on peut dire que, par rapport aux individus parvenus à la maturité des résolutions personnelles, les Etats modernes ne sont plus des Etats de contrainte (Zwangsstaaten), mais bien des Etats d'élection (Wahlstaaten), qui vivent et se développent par la libre adhésion de leurs ressortissants. D'un autre côté, le fait de l'émigration, si considérable surtout parmi les Anglais, les Allemands et les Scandinaves, prouve jusqu'à quel point la Réforme a développé le sentiment du droit individuel et la conscience de la

* Paritätisch, c'est-à-dire qui ne fait point acception de cultes et met toutes les croyances sur le même pied. Note du Trad.

force personnelle en face d'un avenir obscur et lointain. Abstraction faite de l'Irlande, dont l'émigration en masse est essentiellement provoquée par la misère sociale et par la faim, on peut dire que l'émigration en elle-même est un signe de la liberté relativement plus grande qui règne dans les Etats germaniques: c'est ce que reconnaissent même des écrivains français, et cette vérité est d'autant plus incontestable que la puissance nationale des Etats qui fournissent à l'émigration le plus large contingent n'a pas subi la moindre atteinte depuis que des flots de leurs ressortissants sont allés coloniser l'Amérique du Nord et l'Australie.

86. — De même que la religion, l'examen scientifique rentre aussi dans le domaine de la liberté individuelle. Le principe est inscrit dans les constitutions plus récentes comme une conséquence de la liberté de conscience; car c'est précisément l'Eglise qui, en prohibant certains livres et certaines doctrines, cherchait à entraver la liberté d'examen.

87. — Voici à quoi aboutissent les considérations qu'on vient de lire: La « mission de garantie » exige que la personnalité soit reconnue, en principe, et laissée pleinement libre sur le terrain du droit privé en général, sur le terrain économique de l'industrie, dans le choix de l'Etat par voie d'émigration, dans le domaine de la conscience et de la science. Par là même, la mission attribuée à l'Etat de protéger les droits et la liberté individuels est essentiellement une effluve de l'idée, plus ou moins prédominante chez les peuples européens, de la tâche humanitaire cosmopolite de l'Etat. Car tous les droits que nous avons passés en revue appartiennent aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux.

Lorsque le congrès de Berlin de 1878 assura les droits des Juifs en Romanie, il formula précisément cette reconnaissance cosmopolite des droits de la conscience dans un Etat chrétien. Mais l'Etat n'est pas arrivé au bout de sa tâche par cela seul qu'il a reconnu théoriquement les droits dont la violation par lui l'exposerait à une responsabilité au point de vue du droit international. Il ne suffit pas que, par rapport à ces droits, la législation se contente d'une sage abstention; il importe, au contraire, qu'elle leur assure toute leur valeur pratique en réprimant tout ce qui pourrait en troubler ou en entraver l'exercice. L'Etat y pourvoit en veillant, par sa législation sur l'émigration et par la surveillance spéciale qu'il exerce, à ce que ceux qui viennent de lui tourner le dos ne soient pas exploités ou molestés. C'est à la protection des droits

individuels que sont tout particulièrement destinés les tribunaux, la police et la politique économique (Wirthschaftspolitik). Quand ces services fonctionnent comme il convient, il n'y a nullement à craindre qu'on retombe dans le vieux système du « bien public » suivant lequel l'Etat s'efforçait de faire directement, par ses dispositions, le bonheur des individus.

La politique législative n'arrivera, sans doute, jamais à faire disparaître tout ce qui fait obstacle au plein exercice de la liberté humaine. Même pour les Etats qui croiraient peut-être toucher à la perfection, il resterait encore à travailler à faire disparaître, au moyen de conventions internationales, les divergences qui subsistent entre les diverses législations civiles ou, en d'autres termes, à travailler à l'unification progressive du droit international privé.

88. — Aux libertés dont nous nous sommes déjà occupé se rattache une autre classe de droits que l'on désigne sous le nom droits civiques (staatsbürgerliche Grundrechte), parce que l'exercice en est subordonné à la qualité de citoyen ou, du moins, que les étrangers ne peuvent pas y prétendre sans réserve: le droit d'association et de réunion politique, la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement. Ces derniers droits se rapportent aux relations de l'individu avec le corps social; d'après leur nature, ils ne rentrent donc pas dans le droit civil. Si, là aussi, on considère la liberté de l'individu comme étant le principe supérieur, on ne saurait perdre de vue que cette liberté est une attribution immédiatement déduite, pour le plus grand bien de l'Etat lui-même, de la volonté et des intérêts de la nation tout entière. Ces droits n'ont pas leur source dans l'idée générale des droits de l'homme, bien qu'on leur attribue parfois ce caractère, mais bien dans la constitution du pays, tout comme les droits électoraux. — Il y a entre la liberté individuelle du droit privé et la liberté politique cette différence facile à saisir que la première a pour conséquence une attitude négative de la part du législateur, la seconde, au contraire, une action positive de l'individu sur la marche de l'Etat. La mesure dans laquelle chaque Etat doit accorder la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, la liberté d'enseignement, la liberté des cultes publics, ne peut être déterminée par une formule immuable: elle oscille dans l'histoire entre les prétentions de partis systématiquement hostiles à l'Etat ou l'idéalisme abstrait de droits de l'homme soi-disant absolus, primordiaux, imprescriptibles, et, d'autre part, les abus de pouvoir d'un gouvernement rendu craintif ou aigri par d'incessantes attaques.

Le régulateur de tous les droits politiques est le fait de l'usage ou de l'abus qu'on en fait, et l'on ne peut poser qu'une seule règle précise: c'est que le degré de tous ces droits hausse ou baisse partout suivant le degré de sens commun des citoyens, qui, sachant se refréner eux-mêmes dans l'exercice de leurs droits, respectent la paix publique, les droits égaux de ceux qui pensent autrement qu'eux, et l'ordre social.

Chapitre X.

III. De la mission de l'Etat en vue du perfectionnement social.

Sommaire: 89. Ce qu'est la société au sens français du mot. — 90. Définition de Mohl et son explication. — 91. Des diverses formes qui se manifestent dans la société: famille, parenté, clan, caste, race, classes (fondées sur la naissance); les communautés d'intérêt de nature matérielle ou intellectuelle (reposant sur le principe de la libre élection). — 92. La libre formation de la société comme essence du développement contemporain des Etats européens. — 93. La société comme somme des oppositions d'intérêts dans une triple direction: 1) dans la relation des divers groupes sociaux entre eux, 2) en relation avec ses membres pris isolément, 3) en relation avec le gouvernement et les moyens qui relèvent du domaine de la domination politique. — 94. L'égalité de droits des groupes sociaux au point de vue de la science et de la législation contemporaines. — 95. Leur représentation dans les assemblées électives. — 96. Nature de la mission de perfectionnement social de l'Etat: neutralité de l'Etat vis-à-vis des efforts tendant à la suprématie sociale; maintien de la paix sociale; protection des individus en leur qualité de membres du corps social. — 97. Dans quelle mesure on peut considérer cette mission comme remplie dans la vie économique et ecclésiastique contemporaine. — 98. Indication des devoirs de l'Etat dans les constitutions récentes des Etats-Unis, de la Confédération suisse et de l'empire d'Allemagne.

89. — Entre l'unité nationale quant au dehors et l'infinie diversité des individus isolés, nous voyons, en considérant les Etats et les peuples, certains groupes intermédiaires nettement déterminés, qui se distinguent les uns des autres par un ensemble d'intérêts et d'aspirations collectives spéciales.

Ces groupes et associations se rapprochent de la biologie de l'individu en ce sens qu'en général leurs intérêts et leur rôle sont indépendants de la nationalité. D'un autre côté, leur formation a cela de commun avec l'Etat qu'ils portent sur eux la marque d'une organisation des forces en vue de mieux atteindre certains buts communs. Bien que rarement créées par l'Etat lui-même, ces corporations dépendent cependant partout de lui, de par leur développement historique.

L'une des plus importantes conquêtes de la science est cer-

tainement d'avoir reconnu que les hommes vivant dans l'Etat doivent, dans leurs rapports, n'être pas seulement considérés comme une somme d'unités, mais encore comme se rattachant à certaines communautés d'intérêts de nature matérielle ou intellectuelle.

Tandis qu'en France, d'après une habitude de langage empruntée à l'école du droit naturel, on représente essentiellement, sous le nom de «société», la somme des individus vivant dans l'Etat comme une collectivité dont l'Etat est l'ouvrage, dont les vues doivent le diriger, dont les exigences du moment doivent être satisfaites par lui, la «Gesellschaft», que, faute d'une expression différente, nous sommes bien obligé de rendre par le même mot de société, se conçoit autrement en Allemagne. Sans entrer ici dans les discussions qui relèvent de l'histoire de la littérature, nous dirons, avec Mohl, que: la Gesellschaft désigne l'ensemble de toutes les formations collectives (gesellschaftliche Gestaltungen) existant, en fait, dans une circonscription déterminée (Etat, partie du monde, etc.)

90. — Ces institutions sociales méritent-elles de faire l'objet d'un examen et d'un exposé particuliers, en dehors des sciences politiques en général? C'est une question controversée parmi les savants et qui a déjà été abordée dans le premier chapitre de ce livre; nous n'y reviendrons pas ici, où nous recherchons surtout quelle est l'essence de la société. Ce qui est hors de doute, c'est qu'en tout état de cause la Politique a un intérêt majeur à ce que la notion de la Gesellschaft soit clairement comprise.

Il faut, tout d'abord, poser en principe que ce mot sert à résumer un ensemble de formes (Bewusstseinsformen) diverses, mais ne signifie pas que ce qui est différent se fond en une unité. Car il est incontestable que jamais «toutes les formations collectives existant en fait», pour employer l'expression de Mohl, ne peuvent éveiller un sentiment d'unité; s'il en était autrement, Gesellschaft ou société serait synonyme de peuple.

Pour éclairer notre pensée, prenons comme exemple une bibliothèque publique: les volumes isolés correspondent aux individus; les ouvrages en plusieurs volumes ou mieux encore les divers ouvrages d'une même série (Droit, Théologie, Mathématiques, etc.) constituent une collectivité, une formation collective; et la somme de ces diverses collectivités donne l'idée de ce qu'est la société, en même temps qu'on est appelé presque involontairement à songer aux profondes différences qui les séparent les unes des autres bien qu'elles soient toutes comprises dans la même bibliothèque, l'Etat.

91. — Nous appartenons aux unes ou aux autres des collectivités qui se meuvent dans l'Etat, tantôt par le hasard de notre naissance, tantôt par notre libre choix. Nous pouvons, d'ailleurs, appartenir à plusieurs groupes à la fois. Parmi les collectivités qui, dans leur ensemble, constituent la Société, on peut citer notamment:

1) La famille, qui est la forme de société primordiale, universelle dans l'humanité tout entière, antérieure à l'Etat, et dans laquelle tout individu est nécessairement englobé tout au moins pour une certaine période de son existence;

2) Le lien de la parenté (Geschlechtsverband), qui continue à unir plusieurs familles issues d'un auteur commun;

3) La tribu ou le clan (Stamm), qui se distingue par certaines particularités de type et à laquelle les particularistes allemands attachent quelque importance;

4) La race, qui, lorsqu'elle se manifeste par des différences de couleur, est, on le sait, dans l'Amérique du Nord, une cause essentielle de rapprochement ou de répulsion;

5) la caste, base de l'organisation sociale dans l'Inde;

6) les classes, si tranchées au moyen âge.

Ce sont là autant de groupes en lesquels se subdivise la Société et qui peuvent exister les uns à côté des autres. La naissance détermine pour chaque individu auxquels il appartient.

Voici d'autres exemples: les corporations professionnelles; les corps de fonctionnaires; l'armée, du moment que l'esprit de corps s'y fait sentir; les associations intellectuelles, corps savants, académies; les associations fondées sur une communauté de croyances religieuses ou morales; les communautés d'intérêts matériels dans les cercles distincts de la grande ou de la petite propriété foncière, des métiers, du commerce en gros ou en détail, du capital ou du travail industriel.

Nous n'aspirons nullement à une énumération complète des groupements possibles. Mais nous n'avons pas choisi nos exemples au hasard: ils doivent montrer la différence entre la civilisation ancienne et la moderne.

92. — Le propre de l'ancien monde et de l'organisation des Etats de l'Orient, qui en dérive, est que, par rapport à l'individu, la situation sociale est dominée par la loi du hasard et de la naissance. De là les castes, tout au moins dans la distinction si accentuée entre les esclaves et les hommes libres; de là, le pouvoir patriarcal de la famille; de là, l'influence des tribus et de la parenté.

Le propre du nouveau monde et des Etats civilisés de l'Europe

contemporaine est que, abstraction faite du hasard d'une naissance riche ou pauvre, d'aptitudes naturelles ou de défauts corporels ou intellectuels héréditaires, la situation sociale dépend de la libre volonté de l'individu. Le type fondamental de la société moderne est donc la libre association et union. Dans cette comparaison apparaît aussi le développement progressif de l'histoire du droit et de la législation, dont les dernières et les plus mémorables manifestations sont la suppression des classes du moyen âge, grâce au principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et l'abolition de l'esclavage aux Etats-Unis. On peut déjà tirer un enseignement des derniers exemples cités; on constate, en effet, que l'Etat ne peut arriver à déterminer l'organisation de la société que d'après la valeur légale de cette organisation et non d'après son origine ou sa cessation. Là où ils existaient, les préjugés des privilèges de la naissance, bien loin d'être atténués par la suppression légale des classes, ont, au contraire, augmenté d'intensité. Aux Etats-Unis, dans les Etats du Nord, un nègre qui violenterait une femme blanche serait encore impunément blessé ou tué par le premier blanc qui surviendrait.

En supposant qu'il existât une organisation sociale comparable à l'âge d'or, l'Etat, avec les moyens dont il dispose, serait incapable de la réaliser directement. Il ne peut pas empêcher davantage une décomposition générale ou une transformation de la société. Toutefois ses ressources peuvent aider en bien ou en mal au développement social. Aussi est-il nécessaire de préciser son rôle et ses devoirs vis-à-vis de la société.

Si l'on reconnaît que les forces de l'Etat ne suffisent pas pour donner à la société une organisation parfaite, il faut renoncer, d'emblée, à l'idée ancienne qu'il aurait le devoir d'imposer de force une certaine forme de société sous le prétexte de conduire le peuple à la perfectior L'Etat ne peut abolir la famille ou le mariage ni maintenir, au moyen de partages opérés de vive force, une égale répartition des terres, tant que la société elle-même reconnaît soit le mariage comme une institution consacrée par le droit, soit la propriété privée.

93. — Pour fixer la véritable position de l'Etat, d'après le sentiment qu'a le peuple de son unité en face des groupes en lesquels il se partage, il faut, tout d'abord, porter son attention sur les aspirations naturelles de la société elle-même.

D'après sa nature réelle, la société ne peut être désignée que comme l'image négative d'un peuple constitué en Etat. L'Etat est

l'unité du peuple constituée par la volonté de tous; la société est la répartition, en fait, du peuple d'après ses subdivisions intimes. La somme des communautés d'intérêts sociales que l'on désigne sous le nom collectif de société (Gesellschaft) est, en effet, tout à la fois, la somme des oppositions d'intérêts (réelles ou supposées). Dans l'image positive de l'Etat, le peuple est tout d'abord unité quant au dehors, par rapport aux autres peuples; dans l'image négative de la société, il est une juxtaposition de communautés d'intérêts, organisées suivant certaines formes, hostiles et en lutte entre elles. Or, dans le sein de la société, il y a partout trois relations à distinguer, dans lesquelles se dessinent les aptitudes congénitales des différents groupes.

1) La position des différents groupes ayant le même but ou des buts analogues, les uns par rapport aux autres. Lorsque plusieurs d'entre eux tendent au même but, il en résulte nécessairement la loi psychologique de l'exclusion réciproque ou de l'hostilité (et dans leurs procédés un motif pratique de s'exclure ou de se combattre). Les choses se passent entre eux comme entre homéopathes et allopathes, qui prétendent les uns et les autres guérir les malades, mais qui, usant de remèdes différents, sont constamment en guerre. Les groupes sociaux se combattent, tout en réclamant alternativement la libre concurrence, au nom de la partie momentanément la plus faible, l'écrasement de la concurrence, au nom de la partie la plus forte, jusqu'à ce que, grâce à un affaiblissement réciproque ou à l'égalité de leurs forces, si l'un des adversaires n'a pas succombé, ils puissent arriver à vivre côte à côte. La lutte que nous indiquons n'en est que plus ardente lorsqu'elle se circonscrit entre deux seuls groupes.

Qu'on veuille bien considérer, à titre d'exemple, l'hostilité, irréconciliable en somme, des diverses Eglises chrétiennes, au cours de laquelle l'Eglise catholique, qui, à l'origine, avait seule des droits, demande, selon les circonstances, tantôt la liberté **à** l'Etat lorsqu'elle est persécutée, tantôt la liberté dans l'Etat, si elle compte pouvoir utilement déployer son activité contre les autres communions, tantôt la liberté contre l'Etat, lorsqu'elle a remporté la victoire. Il en est de même des sociétés de commerce qui se font concurrence sur le même terrain industriel, dont l'une cherche à tuer les autres au moyen d'une baisse de prix plus forte (underselling). La lutte des guildes et corporations contre les artisans non affiliés, de la grande propriété contre le morcellement des terres, des protectionnistes contre le libre échange, des communes corpora-

tivement fermées (bourgeoisies) contre la libre immigration et la capacité de mariage des indigents, des travailleurs contre le capital, tout cela sont des phénomènes du même genre. Aux parties immédiatement opposées s'associent, par voie d'affinité, une série d'intérêts ligués: aux corporations de métiers en 1849, la grande propriété; à la population ouvrière ayant des tendances socialistes, les ennemis agraires du capital qui agit dans l'industrie; le capital cherchant, de son côté, à conjurer pour de grosses entreprises les dangers qui le menacent, en opérant une sorte de décentralisation au moyen de l'émission d'actions. Partout s'aperçoit le même but: l'emporter sur ses rivaux économiques.

En étroite connexité avec cet antagonisme se trouve:

2) La position des divers groupes sociaux, par rapport à leurs propres membres. Là, les intérêts d'une lutte victorieuse contre le concurrent dominent partout les efforts tendant à créer et à maintenir une organisation qui rende impossible ou inoffensive l'opposition faite aux intérêts collectifs par des membres isolés de l'association. Dans le sein des corporations hostiles se renouvellent, sur une plus petite échelle, les phénomènes par lesquels se manifestait, dans l'antiquité, l'antagonisme de nationalités contiguës.

Là où des associations corporatives sont en conflit, il devient tout au moins plus difficile pour l'individu de quitter l'ordre de bataille, et l'on tente de rendre moins facile l'abandon de la chose gérée en commun en isolant de la communauté les membres enrôlés pour sa défense. Nous avons à mentionner ici la lutte de l'Eglise catholique du moyen âge contre l'hérésie et les confessions protestantes, lutte dont on retrouve en partie les formes dans le droit ecclésiastique moderne. Excommunication et pénitence infligées aux suspects, séparation du clergé d'avec les intérêts civils au moyen du célibat, inaliénabilité des biens ecclésiastiques, toutes ces prescriptions et bien d'autres encore n'ont eu d'autre raison d'être que les nécessités tactiques de l'Eglise militante. Dans la guerre que l'Eglise a à soutenir de nos jours, on peut mentionner: la mise du clergé à l'abri des influences de la liberté de penser civile, au moyen d'une éducation donnée dans des écoles, collèges et pensionnats spéciaux, d'une surveillance étroite exercée sur le développement intellectuel de ses membres, et d'une discipline sévère non pas tant au point de vue des mœurs qu'à celui d'une subordination absolue à la hiérarchie ecclésiastique et de la compression de la libre individualité; — puis la lutte contre les mariages mixtes, qui font redouter un

affaiblissement des oppositions confessionnelles ou un rapprochement des diverses communions; — la distribution de secours aux indigents et aux malades à condition qu'ils se soumettent aux prescriptions extérieures de l'Eglise, et enfin, la confiscation de la jeunesse au moyen d'une éducation strictement confessionnelle. Tant qu'une communauté ecclésiastique persiste à se croire seule en possession des vérités morales et s'attribue la mission non seulement d'écarter de ses propres adhérents l'erreur et le mensonge enseignés par les autres Eglises, mais encore de les déraciner chez les membres mêmes de ces Eglises, tous ces moyens d'action seront tenus pour louables et méritoires. On en use avec d'autant plus d'énergie que les autres communions sont moins de force égale. Et, d'un autre côté, l'Eglise prédominante est d'autant plus indulgente pour les fautes de ses propres membres qu'elle a moins à craindre de voir sa situation ébranlée du dehors.

La même loi d'organisation se retrouve dans toutes les classes sociales nettement tranchées: dans la caste indienne, qui regarde déjà le simple attouchement d'une personne de classe inférieure comme une injure et une souillure; dans la caste militaire, qui a souvent puni comme déshonorant, par l'exclusion du corps d'officiers, le fait d'avoir désapprouvé un acte condamné par la loi, le duel, ou d'entretenir des relations avec des hommes appartenant en politique à l'opposition; dans la caste de naissance, qui a longtemps maintenu avec acharnement les règles sur l'égalité de rang à observer en matière de mariage (Ebenbürtigkeitsregeln); enfin, dans la classe ouvrière, qui se prépare, d'après des règles analogues, à la lutte contre ses adversaires réels ou supposés, puisqu'elle commence par limiter la liberté personnelle de ses propres membres, tolère la dictature de certains meneurs, règle d'avance par des grèves la proclamation de l'état de siège économique contre l'industrie, et menace de mesures de rigueur ceux qui, une fois la lutte engagée, songeraient à capituler. Il n'y a pas, en réalité, la plus légère différence entre le terrorisme qu'exerçaient déjà dans les siècles passés certaines corporations industrielles, au moyen de leurs arrêts d'interdiction, et le terrorisme qu'exerçaient en matière de croyances les Eglises privilégiées.

Il nous reste à examiner: 3) la situation des groupes sociaux par rapport aux moyens dont dispose l'Etat; c'est une relation qui se déduit aisément des principes et tendances, déjà exposés, des corporations entre elles et à l'égard de leurs membres. Moins les corporations rivales qui se combattent entrevoient, sur le terrain

intellectuel ou économique, la possibilité de sortir victorieuses de la lutte des intérêts et d'amener leurs adversaires à une capitulation volontaire, plus elles sont tentées de s'assurer le concours de l'Etat, et notamment de la législation, de l'administration et des tribunaux. Il se peut que les personnes agissant en leur nom ne se rendent pas un compte très exact du caractère intéressé de leurs démarches. Le plus souvent elles se rassurent en se figurant que la suprématie de leur groupe sur ceux qui se permettent de la lui contester intéresse directement l'Etat lui-même, qu'elle est une affaire d'Etat, et que, par conséquent, l'Etat a le devoir d'intervenir pour la maintenir.

Dans les exhortations incessamment réitérées de la hiérarchie catholique et protestante, qui menace l'Etat de ruine et de perdition s'il cesse de garantir les privilèges confessionnels; dans la conviction des propriétaires de biens patrimoniaux ou féodaux, qui, par cela seul qu'ils possèdent la terre par droit d'héritage, se croient institués de Dieu, inviolables et sacrés; dans l'illusion de «l'Etat des travailleurs» (Arbeiterstaat), qui, après une simple computation arithmétique, croit devoir sacrifier aux prétendus 95% de nécessiteux, les 5% restants de riches; dans les plaidoyers en faveur de droits protecteurs élevés, en vertu de considérations de politique nationale; partout se retrouve et se reproduit la même pensée que l'Etat a le devoir de se constituer le protecteur de certains intérêts. Peu importe alors, au fond, que l'un de ces intérêts prétende à être l'intérêt universellement prédominant et prépondérant, ou qu'il se contente modestement de réclamer l'assistance de l'Etat pour compléter ce qu'il lui manque de forces.

Dans la constitution et la législation des Etats de l'Orient nous reconnaissons le plus souvent l'organisation d'intérêts sociaux simples par le moyen d'une domination absolue sur d'autres. Les luttes constitutionnelles du moyen âge et des temps modernes ont été considérées avec raison du même point de vue. Là où, de nos jours, la domination absolue d'une classe sociale sur les autres a été brisée, il n'en demeure pas moins, en fait, que les efforts tendant à l'influence politique sont, dans la formation des partis, en connexion intime avec des intérêts sociaux. Les partis politiques représentent souvent, jusqu'à un certain point, tout à la fois une somme d'intérêts collectifs tantôt économiques ou religieux, tantôt locaux ou particularistes. D'où les noms de parti de la noblesse, parti ultramontain, parti des travailleurs, qu'on rencontre dans certains pays d'Europe, chacun de ces partis se berçant de l'illusion soit de revendiquer

comme un droit historique la suprématie qu'il a perdue dans l'Etat, soit de la proclamer par un appel à l'avenir.

D'après la description que nous venons de faire des aspirations sociales, la mission de l'Etat à leur égard peut être désignée sous le nom de mission de perfectionnement social (Culturzweck).

94. — Nous ne nous éloignons pas des aspirations qu'ont les groupes sociaux à la domination politique en faisant remarquer qu'elles sont le plus souvent dangereuses tout à la fois pour la «mission de puissance» nationale et pour la «mission de garantie» des droits individuels. L'Etat qui s'appuie sur une classe privilégiée perd sa puissance à l'extérieur aussitôt que des intérêts opposés menacent les privilégiés. Les intérêts sociaux sont en conflit avec la «mission de garantie» des droits individuels, en tant que, pour se protéger, ils font sentir aux membres récalcitrants la puissance de la communauté et en abusent pour opprimer une liberté légitime. La détermination de ce que doit être à cet égard la mission de perfectionnement social découle de la notion même du rôle de l'Etat, en droit. L'unité de la volonté populaire serait rompue si la législation se prêtait à favoriser les velléités de domination d'un groupe sur les autres. Pour peu que l'Etat prenne parti dans un sens ou un autre, l'équilibre intérieur est rompu. Les degrés du développement du droit sont, en tant qu'il s'agit des rapports des groupes sociaux avec l'Etat, essentiellement les suivants: Quand l'une des formes de l'économie sociale, par exemple, l'agriculture, prend décidément la prépondérance sur toutes les autres, la classe la plus forte dispose de la puissance publique en ce sens que les faits provenant de sa supériorité obtiennent la sanction de la loi; si d'autres intérêts grandissent dont l'antagonisme, dédaigné au début, ne peut plus être complètement étouffé par les classes dominantes, on voit surgir le «système de la prééminence» d'une des classes sur les autres sur le terrain économique et religieux, ce dont l'organisation des classes au moyen âge et l'état féodal nous donnent l'exemple le plus proche; à mesure que les groupes sociaux se multiplient, le privilège exclusif de l'un fait place à l'alliance de tous les intérêts contraires, qui s'accordent dans le sens négatif de leur opposition au privilège. Ainsi l'on voit, au degré supérieur de développement, le principe de l'égalité de tous les citoyens prendre sa place dans la notion de l'Etat. C'est, en même temps, bien souvent le point de départ de la décadence sociale, parce que les masses, s'appuyant sur la conception purement arithmétique et mécanique des droits

de la majorité, cherchent à peser de tout leur poids sur la minorité des privilégiés de l'intelligence ou de la fortune.

95. — Mais partout, et même dans les circonstances les plus favorables, se manifeste dans les divers corps sociaux la tendance à obtenir une position respectivement avantageuse au point de vue de la répartition des charges publiques, En supposant que, dans les Etats civilisés contemporains, l'Etat fût parvenu à doter réellement de droits égaux les diverses classes de la société, il lui resterait toujours à empêcher que la puissance publique ne fût exploitée par l'une d'entre elles à son profit exclusif et au détriment des autres. A cet égard, il importe surtout de s'arrêter à la théorie de la représentation du peuple. Les anciens «états» (Stænde) représentaient le pays et la population d'après les groupes très distincts et fermés qui s'y rencontraient. Les nouvelles formes représentatives doivent tendre à représenter le peuple d'après la multiplicité de ses éléments constitutifs historiques et l'unité de ses éléments constitutifs nationaux. Par conséquent, suivant les données de l'expérience, la valeur politique des lois électorales consiste, avant tout, en ce que, répondant à une exigence négative, elles ne tolèrent sous le titre de représentation du peuple aucun intérêt de classes exclusif. Il est clair qu'il est surtout facile de satisfaire à cette condition dans les grands Etats, où de nombreux corps diversement organisés et subdivisés se font contrepoids: c'est même ce qui les distingue avantageusement des petits Etats. Plus la représentation nationale est petite, plus on voit régner dans son sein la méfiance réciproque et la crainte que les uns ne soient avantagés au détriment des autres.

96. — En ce qui concerne les relations des groupes sociaux entre eux, la mission de perfectionnement social qui incombe à l'Etat a un objet analogue. Si, tout à l'heure, il fallait obvier à ce que certains partis absorbassent à leur profit la puissance publique et à ce que tout fût sacrifié à leurs intérêts propres, la politique a ici pour mission de protéger chaque classe de la société contre les empiètements et la prépotence des autres. Toutefois, à cet effet, ce dont il faut se préoccuper, c'est uniquement de l'illégalité générale des moyens employés, et nullement du préjudice économique qu'une des classes causerait à un groupe hostile en abusant de sa liberté. Les lois qui défendent aux ouvriers de se coaliser contre les patrons et aux patrons de se coaliser contre les ouvriers n'avaient pas été faites, à l'origine, en vue de faire prendre parti à l'Etat pour les uns contre les autres, mais uniquement dans la bonne intention de

protéger l'industrie en général. Et cependant elles étaient mauvaises et ne pouvaient se concilier avec la notion de l'égalité des droits, parce qu'elles n'étaient pas également favorables aux deux parties ou bien étaient également faciles à éluder par elles.

Il sautait aux yeux qu'un petit nombre de gros capitalistes, dans une seule et même branche d'industrie, pouvaient, sans violer la loi extérieurement, s'entendre plus facilement sur leurs intérêts communs que des ouvriers cent ou mille fois plus nombreux. En supposant que la prohibition existante eût réellement été observée du côté des gros producteurs, la classe des travailleurs n'en eût pas moins, et nécessairement, continué à se méfier de la loi. Dès lors, quel que soit le dommage résultant au point de vue économique des grèves d'ouvriers concertées, l'Etat, d'après les idées actuelles sur la justice sociale, doit s'abstenir d'interdire les coalitions et se borner à veiller à ce que, sous prétexte de liberté, on n'use pas, dans le conflit réel ou prétendu des intérêts économiques, d'extorsions, d'intimidations ou de violences.

La même attitude convient à l'Etat au milieu des querelles confessionnelles qui peuvent s'élever entre des groupes de ses ressortissants. Toute communion religieuse a le droit de proclamer que ses croyances sont les seules vraies et justes, de préparer une armée de missionnaires pour faire de la propagande, ou de chercher par son enseignement à conquérir la prépondérance sur les autres. Mais les limites de la tolérance seraient dépassées si l'Etat permettait que, sous le manteau de la religion, on prêchât du haut de la chaire le mépris de confessions égales en droits, une croisade contre leurs légitimes attributions ou la violation des lois du pays. L'histoire contemporaine de l'Autriche montre combien il est difficile de réparer, par des changements dans la législation, la faute commise par l'Etat lorsqu'il prend parti pour une certaine communauté ecclésiastique. Les partisans les plus chauds de l'Etat se convertissent, après la perte de leurs privilèges, en ennemis irréconciliables; et, pour l'Etat moderne, ce n'est pas trop dire que d'affirmer que toute concession de privilèges lui prépare, pour l'avenir, en celui qui l'a obtenue un ennemi politique.

Si l'on veut définir d'une façon plus précise la mission de perfectionnement social, on peut dire que, dans les conditions que nous avions supposées, elle a pour objet la conservation de la paix sociale et, avant tout, de la paix économique et confessionelle, dont les perturbateurs les plus redoutables ne sont plus aujourd'hui certains

individus isolés et trop puissants, mais bien des associations armées pour la lutte contre des intérêts hostiles.

Il nous reste à toucher une question qui ne saurait demeurer sans réponse: pourquoi avons-nous choisi le terme de Culturzweck pour désigner la mission de perfectionnement que l'Etat peut avoir à l'égard de la société? Nous répondons: que, pour l'Etat, l'essence de la civilisation (Cultur) en général est précisément, et avant tout, d'assurer le développement pacifique des divers corps sociaux et de les faire vivre les uns à côté des autres. La position intermédiaire qu'ils occupent entre l'Etat, considéré comme pouvoir suprême, et les individus, peut sans doute, aux époques de décadence, se manifester aux dépens de l'Etat. Mais le gouvernement aurait complètement atteint son but et le perfectionnement social serait à son apogée, là où les corps sociaux, renonçant à faire prédominer des intérêts particuliers, quels qu'ils fussent, amèneraient tout à la fois le renforcement de la nation dans son ensemble et le complet épanouissement de la liberté individuelle.

97. — Pour atteindre ce but et triompher des scissions qui se produisent dans la société, il ne suffit pas, d'ailleurs, que l'Etat reste neutre entre les intérêts propres des corps sociaux les plus puissants, maintienne l'ordre public et la paix intérieure et prenne la défense des droits individuels contre les atteintes des corporations. Une semblable attitude aurait un caractère essentiellement négatif. Il importe qu'il atteigne aussi le but positivement, en développant progressivement l'esprit public comme base de l'unité nationale. Il faut faire contre-poids à l'indispensable lutte des intérêts sociaux en fortifiant le sentiment de la solidarité nationale, et, pour cela, s'appliquer avant tout à créer et à entretenir les institutions qui, sans conférer d'avantages à une classe déterminée de la société, sont accessibles et profitables à tout le monde.

Par cela même, sur le terrain économique, l'Etat a tout spécialement pour mission de pourvoir aux moyens de communication nécessaires tant à l'intérieur du pays que pour les relations internationales. On peut se demander s'il convient qu'il établisse lui-même des chemins de fer et des canaux, des grandes routes et des chemins de communication, ou s'il vaut mieux qu'il s'en remette à l'industrie privée. Ce qui est indiscutable, c'est que, là où la société a encore peu d'initiative et d'activité, l'Etat ne saurait, sans grand préjudice pour le pays, s'abstenir de provoquer et de soutenir les entreprises de cet ordre. En effet, abstraction faite des avantages purement éco-

nomiques résultant de moyens de communication plus parfaits, les routes intérieures servent aussi à surmonter les hostilités et les préventions locales ou provinciales. Les grandes lignes de bateaux à vapeur transatlantiques qui relient l'Angleterre à ses colonies lointaines ne pourraient pas subsister avec les seules ressources de l'industrie privée; plusieurs d'entre elles ont absolument besoin, pour se maintenir, d'un subside de l'Etat. Personne ne conteste que ce subside ne doive être accordé du moment que l'abstention de l'Etat aurait pour effet de priver ces possessions lointaines de leurs relations nécessaires avec la métropole.

On peut en dire autant de l'organisation, à l'intérieur du pays, de services postaux parfois peu productifs. Sans doute, il est possible que l'on n'observe pas toujours une stricte impartialité et que, par exemple, plusieurs lignes se faisant concurrence, l'Etat accorde aux unes un appui qu'il refuse aux autres. Il n'est pas de grand pays où l'on n'entende des plaintes sur ce que certaines régions ont été avantagées par rapport à d'autres dans le tracé des grandes voies de communication. Plus l'esprit particulariste est encore développé, plus il y a de réclamations et de récriminations. On ne saurait nier, notamment, que les Etats fédératifs composés d'une série de plus petits territoires ont à lutter, dans l'établissement de lignes d'intérêt collectif, contre d'ardentes rivalités. Qu'on veuille bien se rappeler l'histoire des Etats généraux de Hollande dans les derniers siècles et les débats si animés qui ont eu lieu naguère en Suisse à propos du percement des Alpes.

Dans le domaine des intérêts intellectuels et des divisions en matière d'Eglises, une conciliation peut être préparée et facilitée par la sollicitude vouée aux arts, à la science et aux écoles.

Quant aux arts, les Etats si avancées de la Grèce antique et l'Eglise du moyen âge donnent un exemple qu'on ne saurait perdre de vue.

Il n'est pas douteux que, pendant la période où l'Eglise a été si florissante, les encouragements donnés aux établissements scientifiques, à l'architecture, à la peinture, ont puissament contribué à maintenir l'unité de la foi catholique. En se plaçant au point de vue exclusif de la « mission de garantie des droits individuels », on peut contester que l'Etat ait, d'aucune façon, à s'occuper d'art; et pourtant on accordera certainement qu'il est utile d'exciter la vertu créatrice chez les artistes, en développant dans les masses le sens du beau et, spécialement dans les classes aisées, un goût plus raffiné.

Toutefois, de nos jours, on ne saurait nier que l'art monumen-

tal, la sculpture et la peinture d'histoire, loin d'en être réduits à avoir besoin de la bienveillance de l'Etat, aident, au contraire, puissament l'Etat, s'ils sont soutenus avec intelligence, à remplir la mission de perfectionnement social qui lui incombe. La « mission de puissance nationale » elle-même est intéressée à ce que ces arts soient encouragés. On a prétendu parfois que les défenseurs de la forme républicaine et de la démocratie sont indifférents à l'art, et que l'éclat des monarchies est indispensable à l'éclosion d'œuvres d'art remarquables: ces défenseurs se sont préoccupés avec raison de donner un démenti à cette opinion. Qui oserait affirmer qu'il importe peu au patriotisme, au sentiment de l'honneur national et de l'unité nationale, que les grands faits de l'histoire et les statues des hommes illustres soient livrés à la contemplation des générations à venir? Si l'art dramatique, cédant de plus en plus à une vulgaire soif de bénéfices, glisse sur la pente de la grossièreté et de l'immoralité, l'Etat peut-il se désintéresser de ce fait? Est-il indifférent que les tribunaux rendent la justice dans des réduits obscurs ou dans de grandes et belles salles claires, que la majesté extérieure de la représentation nationale d'un grand pays s'affirme dans la beauté architecturale du bâtiment des séances? Les grandes collections, les musées, les galeries, sont-ce choses indifférentes à l'Etat? Ou bien soutiendra-t-on que des sociétés par actions sauraient donner satisfaction aux besoins artistiques du peuple, sous la forme d'entreprises financièrement productives? Une société peut suffire pour un jardin zoologique ou un aquarium, mais certainement non pour des créations artistiques grandioses.

Il n'en est pas autrement des institutions scientifiques. Là, comme dans les arts, les tâches de la civilisation nationale se confondent avec l'idée humanitaire. Des fondations privées peuvent, il y en a des exemples aux Etats-Unis, rendre des services signalés en créant des écoles supérieures. Mais il ne faut pas oublier que, par leur caractère surtout privé et à raison des conditions posées par leurs créateurs, de semblables fondations risquent, dans le cours des temps, de se trouver en conflit avec les intérêts intellectuels généraux du pays et d'être un obstacle aux progrès de la science. La difficulté de transformer selon les besoins actuels les institutions vieillies de l'université d'Oxford a tenu surtout à la prépondérance des influences d'ordre privé ou corporatives. Il va sans dire que, là où les écoles supérieures dépendent de l'Etat, il ne s'ensuit nullement que la formation d'un corps de fonctionnaires ou d'ecclésiastiques destinés à pourvoir aux services publics puisse être considéré comme

le but final de la science. La mission de développement social exige, au contraire, que les écoles savantes soient protégées tout à la fois contre les clauses asservissantes d'actes de fondation vieillis et contre les influences essentiellement changeantes des intérêts administratifs. Quels que puissent être les défauts reprochés de part ou d'autre aux universités allemandes, il est incontestable qu'elles tiennent heureusement le milieu entre la lourdeur corporative des universités anglaises qui datent du moyen âge, la dépendance administrative des universités françaises ou italiennes, et l'esprit de parti ou de coterie qui règne dans les universités dites libres de Belgique et des Etats-Unis.

En ce qui concerne les écoles primaires, il suffira de dire ici qu'elles sont indispensables au point de vue de la culture du pays. La plupart des Etats ont tranché dans le sens affirmatif la question de l'enseignement obligatoire, et il n'est pas nécessaire en Allemagne de justifier cette solution à l'encontre de l'incurie ou du caprice des parents. Mais il y a lieu de rappeler que les idées civiques et laïques dans l'école sont encore presque partout en lutte avec les prétentions des cultes reconnus. Il faut arriver, au point de vue de la civilisation, à concilier le droit de libre enseignement religieux appartenant à chaque Eglise, le droit des parents de déterminer la direction de l'éducation religieuse de leurs enfants, et le droit de l'Etat d'assurer dès l'école le développement humain de la personnalité contre l'asservissement de l'intolérance ecclésiastique. Les opinions sur l'organisation de l'école sont d'autant plus divergentes que les diverses communions comptent plus sur l'école pour préparer leur influence sur la marche des affaires publiques. Mais c'est précisément pour cela que le rôle de l'Etat nous paraît très clairement indiqué.

98. — Enfin, il s'agit de voir comment l'enquête que nous avons poursuivie et ses résultats se comportent par rapport au droit constitutionnel contemporain. La plupart des constitutions se sont abstenues de préciser les buts que l'Etat doit se proposer.

En revanche, dans les Confédérations, on a pourvu à la nécessité de distinguer le cercle d'activité des pouvoirs fédéraux, des attributions réservées aux gouvernements locaux, en attribuant spécialement certains objets aux autorités fédérales.

La constitution des Etats-Unis dit dans son préambule qu'ils ont été formés en vue: «d'amener une union plus parfaite, d'organiser la justice, d'assurer la paix intérieure, de pourvoir à la

défense commune contre les ennemis du dehors, d'accroître la prospérité publique, de conserver les bienfaits de la liberté aux fondateurs et à leurs descendants.»

La constitution fédérale suisse de 1874 déclare, dans son préambule, que la Confédération a voulu «affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse», et, dans son article 2, que «la Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur commune prospérité.»

La constitution de l'empire d'Allemagne indique comme buts de la Confédération: la protection du territoire national («mission de puissance nationale»), la protection du droit en vigueur sur le territoire de l'empire («mission de garantie» de la liberté ou des droits individuels) et le développement de la prospérité publique en Allemagne (mission de perfectionnement social).

Cette dernière constitution répond donc exactement à la division tripartite des missions de l'Etat que nous avons exposée. Dans le préambule de la constitution des Etats-Unis, la même chose est dite en des termes un peu différents. Dans celle de la Suisse, le préambule ne touche guère qu'à la mission de puissance nationale, mais les deux autres sont aussi indiquées clairement dans l'article 2. Pour la mission de perfectionnement social, l'indication contenue dans la constitution allemande est la moins précise: elle ne donne qu'une idée vague de la compétence propre aux autorités fédérales. Car, tandis que l'unification de l'armée et des branches les plus importantes du droit met en évidence les missions de puissance et de garantie, on ne saurait affirmer que, en dehors de l'économie politique, la mission de perfectionnement rentre dans la compétence fédérale. Les grands établissements scientifiques et artistiques, tout ce qui touche à l'instruction publique, dans le sens le plus large du mot, et à l'organisation des cultes relève des gouvernements locaux.

Chapitre XI.

De l'harmonie des missions de l'Etat.

Sommaire: 99. Relation des actes de l'Etat avec les missions qui lui incombent, comme question de principe politique. — 100. Connexité intime des missions de l'Etat dans sa nature unitaire. — 101. Unité de la force (Macht) et du droit. — 102. Manière dont les missions de l'Etat se succèdent dans l'histoire des nations. — 103. Relation des idées sur la mission à remplir, avec la nationalité. — 104. Les missions de l'Etat se présentent différemment dans les Etats civilisés contemporains: France, Amérique du Nord, Angleterre, Italie, Allemagne. — 105. Troubles dans l'harmonie des missions de l'Etat par suite de collision entre des puissances tierces ou par suite de guerre; puis, par suite de révolutions intérieures. — 106. Découvertes scientifiques et fondations religieuses. — 107. Antagonismes nationaux dans le sein de l'Etat. L'Autriche et la Turquie. — 108. Contradictions accidentelles dans les missions de l'Etat, à lever au moyen de l'expropriation forcée et de la justice administrative. — 109. Les directions fondamentales de la politique conservatrice, réformatrice et radicale se déterminent d'après la relation entre les missions de l'Etat et les moyens de les remplir. — 110. La politique radicale correspond aux états de crise de l'Etat. — 111. Garanties de la réalisation harmonique des missions de l'Etat: Droit des gens et Droit public. — 112. Le Droit public comme résultante des faits qui dominent la politique constitutionnelle. — 113. Conclusion.

99. — Nous avons étudié successivement les missions de l'Etat sous la triple face de l'organisation de la puissance nationale, de la garantie de la liberté individuelle et du perfectionnement social, et relevé les principales applications en lesquelles la connaissance de ces missions prend corps ou devrait prendre corps. Pour la politique pratique, donner certains buts positifs à l'activité de l'Etat revient à dire que nul acte de l'Etat ne se justifie que s'il est fait en vue d'atteindre un de ces buts, ou tout au moins ne doit aller à l'encontre.

En tant qu'il s'agit de préciser le rapport entre un acte et l'une des missions que l'Etat doit remplir, il y a tout d'abord, comme nous l'avons déjà dit, une question de principe, pour la solution de

laquelle on peut se demander si la mesure dont il s'agit dépasse le but que l'Etat doit avoir en vue et, ensuite, si elle est contraire à ce but, soit en elle-même, soit par ses effets non immédiatement voulus mais probables. Dans le dernier cas, la solution finale est subordonnée à la preuve du rapport de causalité sur le terrain des faits accomplis. Il faudrait, en tout cas, réprouver un acte politique dont le but probable et reconnaissable serait en harmonie avec les missions de l'Etat, mais dont les effets, malgré les intentions proclamées par ses auteurs, seraient en dernière analyse contraires à ces missions.

Le plus souvent la controverse sur la question de principe nait de la notion, en apparence subjective, que se font de l'Etat les corps sociaux participant ou intéressés à un acte gouvernemental. D'un côté, on affirme que d'après les missions qui incombent à l'Etat il devait être satisfait à certaines exigences; de l'autre, on le nie parce qu'il ne s'agissait, au cas particulier, que de l'intérêt exclusif d'une classe déterminée. C'est ainsi que les partisans de l'esclavage aux Etats-Unis défendaient l'institution en soutenant que la culture du coton répondait à un besoin universel de l'humanité, et devait obtenir la garantie de l'Etat en tant que constituant la source de la richesse nationale; de même, les grands propriétaires fonciers en Angleterre représentaient le maintien des droits sur les céréales comme intéressant la nation tout entière; et il en est encore de même des communistes et socialistes, aux yeux de qui l'Etat n'a été créé que pour eux.

100. — Toutefois, il ne suffit pas de se préoccuper du rapport idéal d'un acte déterminé avec l'une des missions qui incombent à l'Etat; il faut encore que l'on n'agisse à l'encontre d'aucune de ces missions, et la politique pratique doit nécessairement avoir les yeux ouverts sur les rapports éventuels de l'acte avec toutes les missions de l'Etat. A cet effet, il convient de rechercher quelle est la relation des trois missions entre elles et si l'une d'elles mérite ou non plus d'attention que les autres.

En principe, il ne saurait y avoir de contradiction intime entre elles: l'unité même de l'Etat s'y oppose. Chaque mission n'est, en somme, que l'une des attributions d'un seul et même corps; on ne comprendrait donc pas qu'elles pussent se contrarier. Si l'on admet que toutes les missions de l'Etat, quel qu'en soit le nombre, ont toutes un point de contact nécessaire dans l'unité de l'Etat, il en résulte cette loi très importante pour la science politique, à savoir:

Que tout acte des pouvoirs publics ou de la société, contraire à l'une des missions de l'Etat, est nuisible, en dernière analyse, au point de vue de toutes les autres;

ou, en d'autres termes:

Qu'il est inadmissible à la longue, qu'on travaille exclusivement à remplir l'une des missions en ne tenant pas compte des autres.

Par conséquent, pour se former une idée nette et complète d'un acte politique, l'homme d'Etat est tenu d'en rechercher, tout d'abord, le rapport avec les diverses missions de l'Etat.

101. — Sans doute, dans ces derniers temps, l'harmonie des missions de l'Etat paraît avoir été fréquemment contredite par la maxime: «La force prime le droit» ou, à l'inverse, «le droit prime la force». Dans la science, il n'y a pas de place pour l'étude de semblables antithèses entre la force et le droit.

La force ou la puissance (Macht) ne se comprend pas sans un fondement juridique, ni le droit sans des moyens de coercition, du moment que l'Etat a cessé d'être un simple fait physique, étranger au sentiment moral. L'histoire du droit a précisément cela de particulier que toutes les situations violentes (Machtzustænde), dans la société humaine, deviennent légitimes quand elles durent et que, au contraire, tous les organismes juridiques en formation sont obligés de devenir forts pour se faire accepter comme des faits accomplis. Qu'on veuille bien, d'ailleurs, le remarquer: l'idée de droit se manifeste toujours dans l'Etat sous une double forme: d'une part, sous celle de l'égalité, dans laquelle elle nie, malgré l'existence de différences naturelles, la prépondérance physique d'un homme sur les autres ou d'un groupe social sur les autres; d'autre part, sous celle de la force ou de la puissance (Macht), en ce que cette égalité ne peut se réaliser que dans l'organisation de forces susceptibles de grandir la volonté de la partie matériellement la plus faible et de l'aider à surmonter ce qui est contraire au droit (das Unrecht). Dans sa première qualité, l'idée de droit nie le fait naturel de l'inégale répartition des forces parmi les hommes; dans la seconde, elle surmonte pratiquement ces inégalités sur le terrain qui lui appartient.

102. — La complète harmonie des missions de l'Etat et des moyens destinés à les remplir, si conforme qu'elle puisse être à la nature de l'Etat, est essentiellement la fin dernière et le plus haut idéal de la politique; elle se réalise historiquement de la façon la plus complète dans les périodes de la vie d'un Etat qu'on a coutume

d'appeler son beau temps, son temps d'épanouissement (Blüthezeit). Les peuples se développent sensiblement comme les individus, qui, aux divers degrés de leur âge, n'atteignent jamais en tout à la fois la plus haute limite de leurs forces physiques et intellectuelles. La beauté juvénile, la vigueur, la résolution, l'équité et la douceur, l'expérience et la sagesse n'apparaissent jamais simultanément dans la personne humaine.

Etudiée dans l'histoire des peuples et des Etats, l'idée politique des missions de l'Etat se manifeste de façons fort différentes. On s'est fait parfois de singulières idées sur la manière de combiner dans la pratique les notions de force, de respect des droits individuels et de perfectionnement social. Le plus souvent l'une des trois missions apparaît tout à la fois comme un moyen d'en remplir une autre, ce qui, en politique, est d'ailleurs théoriquement correct; ainsi, la force comme résultat du respect du droit, le perfectionnement social comme résultat de la prédominance du général sur l'individuel, ou vice versâ. Tout comme la chimie organique tire d'un très petit nombre de corps simples, grâce à la répartition inégale de leurs atomes, toute une série de combinaisons différentes et pourtant isomères, de même l'historien remarque, sur le fondement des idées élémentaires quant aux devoirs et au rôle de l'Etat, une infinité de formes et de manifestations diverses dans les institutions, les mœurs, les coutumes juridiques et les lois. Ainsi, on ne saurait méconnaître que, dans l'histoire des pays le plus richement développés, les missions de l'Etat se succèdent en ce sens que le sentiment des nations, en comparant buts et moyens, attribue à l'une des tendances fondamentales de l'Etat une importance plus grande qu'aux autres.

D'après ce que nous avons indiqué, les missions de l'Etat se sont succédé le plus souvent de la façon suivante: 1) la «mission de puissance», sur la base d'une autorité théocratique ou d'une organisation guerrière, au début du développement ou comme état de choses permanent dans les Etats incomplètement constitués; 2) la « mission de garantie des droits individuels», comme une réaction se manifestant dans l'esprit public contre l'excès des moyens de coercition et avec laquelle le droit écrit fait, en général, son apparition dans l'histoire; 3) la mission de perfectionnement social, dans laquelle la notion de l'Etat se dresse au dessus des conflits d'intérêts sociaux. On peut aussi aborder à un autre point de vue l'histoire des rapports qu'ont entre elles les missions de l'Etat, les étudier d'après

l'influence des idées de droit international qui est plus profonde chez tel peuple que chez tel autre.

103. — L'essence si difficile à déterminer de la nationalité, que la nouvelle psychologie nationale (Völkerpsychologie) s'efforce de sonder, deviendrait aussi plus claire si, sur la base d'une étude comparative, on recherchait avec plus de soin, chez les peuples civilisés contemporains, l'idée qu'ils se font des devoirs de l'Etat en eux-mêmes et dans leur corrélation intime. Il y aurait à examiner surtout deux points: dans quelle mesure les mêmes idées sur cette matière se sont-elles répandues dans le peuple? et quelles contradictions ou erreurs se sont produites suivant que le peuple est plus ou moins avancé dans la civilisation? Des idées particulières sur le rapport des diverses missions de l'Etat entre elles et sur les moyens de les remplir établissent, à nos yeux, une différence caractéristique entre les nations plus ou moins civilisées.

104. — Pour nous en tenir au rang à assigner aux diverses missions de l'Etat, nous remarquerons, par exemple, que la «mission de puissance» se montre surtout prépondérante là où la centralisation administrative donne satisfaction à l'esprit public et où l'on prétend à une certaine supériorité sur les autres nations. Cette tendance se remarque essentiellement dans le caractère national des Français, tel qu'il s'est façonné depuis le commencement du XVIIe siècle. A cela s'ajoute, négativement, que la mission de perfectionnement social a reçu jusqu'à présent en France la plus mince satisfaction. L'équilibre social rompu par la féodalité n'a pas été rétabli par les révolutions; et la tendance abusivement égalitaire d'une conception purement individualiste de l'Etat aboutit, après comme avant, à un gouvernement qui, suivant l'occasion, s'appuie sur l'armée, ou sur le clergé, ou sur les masses. L'hostilité des protectionnistes et des partisans du libre échange, de l'Eglise privilégiée et de l'instruction populaire libre, des intérêts ouvriers et du capital est encore loin de se calmer, bien que, depuis 1871, la haine entretenue contre l'Allemagne jette un manteau sur les divisions intestines.

Aux Etats-Unis, la mission de garantie de la liberté individuelle, comme nous l'avons dit précédemment, a une importance si prépondérante qu'elle tient constamment en échec les moyens coercitifs affectés au maintien de l'ordre public. Mais on ne saurait méconnaître que grâce aux conditions de l'organisation sociale l'égalité des droits individuels trouve, tout au moins dans les Etats du Nord et de l'Ouest, l'appui que la loi abstraite d'une souveraineté du peuple nominale

cherche vainement à remplacer en France. Dans l'énorme flot de population qui se déverse dans l'intérieur du continent américain et qui s'arrête à peine aux Montagnes rocheuses, il n'est provisoirement pas possible que l'individu, réduit à s'aider et à se défendre tout seul, pense à autre chose qu'à lui-même et aux siens. Le désir de faire une rapide fortune qui anime l'ensemble d'une population exclusivement composée de nouveaux-venus, détourne même les classes déjà aisées des affaires publiques. De là ce fait remarquable qu'entre le moment de sa promulgation et la guerre de Sécession la constitution de l'Amérique du Nord ne parvint pas, au grand détriment de la nation, à se plier aux modifications et aux transformations sociales qui s'étaient produites dans l'Union. Aux yeux des hommes politiques américains, cette longue immobilité de la constitution, sous l'empire de l'admiration vouée à ses auteurs et de la croyance aussi vaine que générale en sa perfection, est un fait qui a autant favorisé l'éclosion de la guerre civile qu'entravé le rétablissement de la paix intérieure. Evidemment le «perfectionnement social» (Culturzweck) sera le grand problème qui se posera très prochainement pour l'Union; car il s'agira de rendre possible, sur la base de l'égalité civique, la coexistence dans le même corps social de centaines d'Eglises et de sectes différentes; des diverses nationalités représentées parmi les émigrants et dont quelques-unes, par exemple les Irlandais, s'efforcent également de se reconstituer; des esclaves affranchis et des planteurs violemment dépossédés de ce qui leur appartenait; des ressortissants des trois grandes races humaines, qui sont représentées essentiellement par d'innombrables Allemands, des Celtes, des Latins, des nègres et des Chinois.

Tout autre est l'image que nous offre le pays d'où sont sortis les plus nombreux colons de l'Amérique du Nord. La «mission de garantie des droits individuels», abstraction faite des droits civiques et politiques, est insuffisamment remplie en Angleterre. La notion du droit privé n'a pas reçu dans la science son complet développement; les classes pauvres ne sont pas suffisamment protégées dans la défense judiciaire de leurs intérêts civils. En revanche, à côté de l'épanouissement de sa puissance maritime et malgré son caractère foncièrement aristocratique, l'Angleterre a donné, dans les derniers siècles, le spectacle d'une heureuse fusion des classes influentes de la société dans l'unité de la vie publique. Gneist a très bien montré comment, dans ce pays, les problèmes de l'administration publique se sont conciliés avec l'organisation sociale. Mais, depuis un certain nombre d'années, il s'est opéré à cet égard une sensible

transformation. L'accroissement du prolétariat et de la population ouvrière des grandes villes, à côté de l'accumulation de capitaux colossaux, a modifié, au détriment des couches moyennes, la composition du corps social. Néanmoins, malgré la plus grande inégalité dans la répartition des terres et l'absence, dans la population rurale, d'une classe de petits propriétaires, la paix sociale a été moins menacée en Angleterre par des agitations socialistes que dans maint Etat du continent.

L'Italie et l'Allemagne sont également entrées dans une période de transition. Elles avaient toutes deux de commun que, par suite du morcellement du territoire, la «mission de puissance nationale» y avait été reléguée à l'arrière-plan; que la prépondérance y était donnée aux intérêts généraux de l'humanité dans les arts et les sciences; que les rivalités et les conflits d'intérêts locaux et provinciaux y avaient pris une acuité toute particulière; que les forces économiques y étaient paralysées par l'esprit de particularisme des gouvernements, et qu'elles étaient soumises à une même politique de tutelle agissant sous la forme d'une sollicitude patriarcale. Enfin, elles se ressemblent encore en ce que l'esprit national s'est réveillé simultanément chez elles dans le sentiment des bizarreries et de l'arbitraire que le particularisme avait introduits dans les formes politiques et les barrières territoriales, dans les institutions économiques, civiles et criminelles.

Mais les deux Etats diffèrent en ce que, en Italie, malgré l'unité de la croyance religieuse, l'esprit révolutionnaire a toujours régné dans les masses et n'a cessé d'ébranler le respect non seulement des institutions politiques, mais encore du droit positif, en général; tandis qu'en Allemagne la diversité de la vie sociale et de la culture intellectuelle dans les différents Etats, ainsi que la prépondérance donnée au droit privé dans l'administration, amenèrent dans la vie publique à accorder une importance exagérée et un peu exclusive à la légalité purement extérieure.

Du reste, il faut l'avouer, à côté de la longue faiblesse du sentiment national en Allemagne, on ne peut que reconnaître le développement tout à fait remarquable de la vie scientifique et l'absence de contrastes trop marqués dans la distribution des richesses parmi les diverses classes de la population. Les Allemands et les Italiens ont maintenant à tâcher de fortifier le sentiment de l'unité nationale et de subordonner les intérêts particuliers et locaux à ceux de la nation tout entière; il n'est pas nécessaire pour cela d'anéantir, à l'exemple de la centralisation française, toute initiative, toute

indépendance locale; mais il faut arriver à combiner l'idée de la liberté individuelle avec les éléments corporatifs et sociaux et jeter le tout dans le creuset de l'unité nationale. En Allemagne, où l'administration de l'Etat a atteint un haut degré de perfection professionnelle, on a pu voir avec surprise que, malgré une organisation des écoles réputée magistrale, une culture intellectuelle très générale et une police à peu près toute-puissante, de sérieuses difficultés ont surgi sur le terrain religieux dans ce qu'on a appelé le Kulturkampf, et de graves perturbations se sont produites dans le domaine économique par suite du rapide développement de la démocratie sociale, et ce, précisément au moment où l'on croyait, après avoir consommé l'unité nationale, pouvoir compter sur une période de repos.

105. — Des indications trop courtes et bien superficielles que nous venons de donner sur la situation actuelle de quelques Etats contemporains, nous tirons cette conclusion générale: que l'harmonie des missions de l'Etat est très directement soumise à des perturbations historiques et que le développement égal et uniforme des institutions destinées à remplir ces missions se trouve presque partout entravé en fait.

La cause en est, d'une part, que le sentiment national est dominé par les faits qui concernent plus spécialement une seule des missions, d'autre part, que la marche des Etats n'est pas exclusivement déterminée par le plus ou moins haut degré d'intelligence et de clairvoyance politiques.

Tous les Etats subissent des secousses par suite d'événements absolument indépendants de leur volonté. La guerre que se font deux nations ennemies a souvent des conséquences économiques et juridiques considérables pour des tiers. Les craintes de guerre qui ont subsisté pendant des années en Allemagne et en France ont leur contre-coup non seulement en Angleterre et en Autriche, mais même au delà de l'Océan, tout comme la guerre civile aux Etats-Unis a exercé une sensible influence sur la production industrielle de l'Europe. Il arrive souvent que les erreurs économiques qui provoquent une crise dans un pays se paient aussi dans des contrées fort lointaines par des gens qui n'en peuvent mais. Plus les relations des peuples sont intimes et fréquentes, plus les malheurs qui se produisent sur un point quelconque du globe se font sentir au delà des pays directement atteints. Les effets d'un mauvais gouvernement dans un pays ne s'arrêtent jamais à la frontière. Par suite, le développement voulu et désiré et l'harmonie des missions de

l'Etat subissent des interruptions tantôt méritées, tantôt imméritées, et les faits peuvent imposer à la politique pratique certains devoirs spéciaux en dehors de ceux qui lui incombent en général. Lorsqu'une guerre devient subitement imminente, la « mission de puissance nationale » passe naturellement sur le premier plan et l'on est amené à donner aux ressources et aux finances du pays une autre destination que celle qu'on eût préférée au point de vue du perfectionnement social. Lorsque la guerre éclate réellement, elle anéantit peut-être le travail économique de bien des périodes antérieures et, pour la bien mener, il peut devenir nécessaire de restreindre momentanément la liberté individuelle. La nécessité de se défendre contre l'envahisseur domine toute autre considération, tant que le danger subsiste. Mais c'est précisément au milieu de ces secousses que se révèle la loi de l'harmonie; car toutes les fois qu'il faut concentrer toutes les ressources sur un même point pour assurer la conservation de l'Etat, celles qui devaient servir à atteindre les missions de garantie ou de perfectionnement social, sont nécessairemant amoindries ou anéanties pour un temps plus ou moins long.

106. — Il peut se produire, même dans la vie intérieure des Etats, des perturbations qu'on ne saurait calculer à l'avance et qui rompent dans la politique la tranquille uniformité du développement et, par suite, l'harmonie des missions de l'Etat.

Parmi ces événements, qui échappent à la prévoyance et à la direction des hommes d'Etat, nous signalerons notamment les découvertes scientifiques dont l'application modifie brusquement l'équilibre économique et les révélations des puissances intellectuelles qui donnent aux idées une direction absolument nouvelle.

Dans le domaine technique, il suffit de rappeler la transformation du monde contemporain par la découverte de la machine à vapeur et l'extension des chemins de fer. Dans le domaine spirituel, il faut mentionner les grandes fondations de religions et la Réforme. La politique est impuissante à dominer de semblables événements. Ils font sortir de leur orbite l'Etat et la société. Le prix que toute grande découverte réclame pour le progrès qu'elle fait faire à l'esprit humain, est une somme de changements très douloureux pour la période directement atteinte. La différence dans la façon dont ces choses étaient envisagées autrefois et le sont aujourd'hui consiste en ce que la politique d'autrefois, pour maintenir l'état de choses existant, cherchait à dominer la science et les idées, et précipitait la chute de l'Etat en luttant contre les nouveautés, tandis

que la politique contemporaine, comprenant son impuissance à cet égard, laisse l'esprit humain se mouvoir librement et poursuivre sa voie, et parvient ainsi à modérer l'hostilité des idées nouvelles contre le passé.

107. — L'une des plus graves perturbations qu'il y ait à relever aujourd'hui dans l'harmonie des missions de l'Etat est le puissant essor des idées de nationalité dans le sein des Etats dans lesquels plusieurs peuples de race différente, hostiles les uns aux autres, doivent être maintenus ensemble par le lien de l'unité de l'Etat. Lorsque le mouvement des esprits dans cette direction est devenu assez puissant pour que le corps social se divise, d'après les langues, en des camps différents et presque égaux quant au nombre, la politique pratique est le plus souvent hors d'état de rétablir, à l'aide des moyens destinés habituellement à remplir la mission de perfectionnement social, l'équilibre violemment rompu entre le maintien de l'Etat dans son unité et le morcellement du corps social. L'issue d'une semblable lutte dépend beaucoup, en dernière analyse, de la clairvoyance et de la volonté de ceux qui voudraient s'ériger en arbitres dans un sens pacifique: ou bien les nationalités plus faibles disparaîtront à la longue, grâce à la supériorité intellectuelle des autres; ou bien certains territoires seront violemment distraits de l'Etat, à la suite ou à la faveur de guerres extérieures; ou, après complet épuisement de leurs forces, les divers tronçons de la nation s'arrangeront, par des concessions réciproques, de façon à pouvoir vivre en commun. L'Autriche et la Turquie donnent tout particulièrement le spectacle des perturbations engendrées par le conflit des nationalités et laissent l'impression que la solution finale dépendra moins des vues des hommes d'Etat qui les gouvernent que du développement naturel et fatal des forces qui se combattent.

108. — A côté de ces perturbations apportées à l'harmonie des missions de l'Etat, les petits conflits d'intérêts qui peuvent se produire dans l'administration des affaires publiques n'ont qu'une médiocre importance. Comparés aux secousses violentes causées par des guerres ou par des révolutions économiques ou religieuses, ils présentent généralement ce caractère que la clairvoyance et l'énergie politiques peuvent en avoir raison. On peut se trouver momentanément en désaccord sur les moyens les plus propres à remplir telle des missions de l'Etat, lorsque, par exemple, on a en regard l'un de l'autre une propriété privée réputée inviolable et un intérêt public de conservation nationale ou de perfectionnement social au-

quel il ne peut être satisfait qu'en la supprimant. Le respect égal dû aux divers principes en cause se trouve garanti, au cas particulier, par l'institution parfaitement équitable de l'expropriation forcée, moyennant une juste et préalable indemnité. La législation récente de l'Allemagne a suivi une voie analogue partout où il convenait de sacrifier à l'intérêt public des droits privés appréciables en argent (par exemple, des charges ou des rentes foncières, des servitudes, etc.); de sorte qu'il est toujours possible d'assurer à cet intérêt la prééminence qui lui appartient.

Enfin, la politique législative a encore à pourvoir, d'une manière analogue, au règlement des cas, assez fréquents dans le droit administratif, où l'exercice des droits de l'Etat en matière de finances, d'impôts et de police se heurte à un prétendu droit privé et où la personne à qui ce droit compète soutient que l'acte en question est illégal ou réclame de l'Etat une indemnité. Dans la plupart des Etats allemands, il ne peut pas y avoir, en cette matière, de débat judiciaire; et pourtant il ne serait pas nécessaire que l'affaire fût instruite suivant les formes de la procédure civile et portée devant les tribunaux ordinaires. Cette lacune provient d'un respect insuffisant des droits privés et d'une exagération de la politique autoritaire et centralisatrice dans le domaine administratif.

109. — Pour juger de l'application qui est faite des moyens de gouvernement disponibles, il est essentiel pour la science politique d'apprendre, en tenant compte des faits existants: 1) si l'Etat se trouve dans les conditions voulues pour que les sphères d'activité nationale, sociale et individuelle se développent également et si, par conséquent, sauf les améliorations de détail, la relation générale entre les missions de l'Etat et les moyens dont il dispose à cet effet peut être maintenue telle quelle; auquel cas, la nature des choses indique que la politique doit être, avant tout, conservatrice; — ou 2) si, par suite de négligence ou d'inadvertance dans le perfectionnement des moyens destinés à remplir les missions de l'Etat, l'Etat cesse de se développer harmoniquement dans toutes les directions, ce qui commanderait une politique réformatrice; ou, enfin, 3) s'il s'est produit un état de crise ou de détresse extraordinaire, amené par des circonstances imprévues et auquel l'Etat ait le devoir de porter remède, ce qui peut justifier une politique radicale.

Un semblable examen démontrerait qu'en elle-même une politique conservatrice, ou réformatrice, ou radicale, ne saurait être condamnée en théorie, et qu'au contraire chacune de ces politiques

tire sa valeur relative de la relation contingente et variable qui existe entre les missions à remplir par l'Etat et les moyens dont il dispose. Il est également évident que le même homme d'Etat est parfaitement fondé à modifier suivant les changements que subit cette relation la direction de sa politique, sans qu'on puisse lui reprocher d'être dénué de principes.

110. — La politique du baron de Stein a été, suivant les époques, tantôt conservatrice, tantôt réformatrice ou radicale. On peut en dire autant de Cavour et de l'homme d'Etat qui, par une politique extérieure radicale, a donné le coup de mort à l'ancienne Confédération germanique. Mais naturellement une politique radicale, en recourant à des moyens extraordinaires dont l'emploi n'est qu'exceptionnellement licite et avantageux, a besoin d'être très particulièrement justifiée par l'existence d'un état de crise plus ou moins aigu. Quand il en est ainsi, les perturbations ou changements extraordinaires dans l'harmonie des missions de l'Etat appellent naturellement des moyens de défense exceptionnels. Dans certaines maladies graves, le médecin est parfois contraint d'administrer des poisons dont l'emploi, malgré quelques inconvénients inévitables pour telle partie du corps, lui paraît nécessaire pour sauver l'organisme dans son ensemble.

De même, la politique des moments de crise ou de détresse peut exiger l'emploi de moyens réprouvés, à bon droit, en temps normal. Il est contraire, comme on l'a vu, à la mission de perfectionnement social que l'Etat soutienne et favorise une classe de la population aux dépens des autres. Et pourtant, en cas de disette, d'inondations, de ravages causés par la guerre qui seraient de nature à ruiner à jamais une province, l'Etat ne saurait marchander son assistance. Peu importe que la détresse soit imputable, ou non, à ceux qui en souffrent. C'est donc avec raison que, pendant la crise de 1857, une république de commerçants comme Hambourg est venue en aide aux maisons atteintes, encore que plusieurs d'entre elles eussent commis l'imprudence de tendre la corde outre mesure en matière de crédit. Au contraire, lorsqu'éclata en Autriche la crise économique de 1873, le gouvernement eut également raison d'observer une prudente neutralité, la crise s'étant généralisée de telle sorte qu'il se serait trouvé fatalement impuissant à y obvier. En pareil cas, la question décisive est toujours de savoir si l'Etat ne fera que des sacrifices dont on peut prévoir la complète inutilité ou si, au contraire, en intervenant à temps, il sera en mesure de maî-

triser les événements. Car l'unité du corps national se montre précisément en ce qu'un membre ne souffre jamais longtemps sans que l'ensemble ne pâtisse avec lui. Lorsque la guerre de Sécession de l'Amérique du Nord priva, dans les districts cotonniers de l'Angleterre, des milliers d'ouvriers de leur gagnepain, on ne put pas s'en tenir rigoureusement à la théorie de l'indifférence absolue de l'Etat. Il convient de se placer au même point de vue pour apprécier, dans l'histoire de la civilisation, les actes d'affranchissement que l'Etat se vit contraint d'accomplir, intervenant, au nom de la liberté individuelle, dans l'organisation historique et traditionnelle de la société en faveur de la classe opprimée; nous faisons allusion à l'abolition de l'esclavage et du servage.

De semblables actes d'émancipation se justifient moralement en ce qu'à la longue le relèvement d'une classe opprimée amène toujours le relèvement moral de ses anciens oppresseurs; par suite, si l'Etat paraît, dans le principe, prendre parti pour le faible, il se trouve, en définitive, qu'il n'a fait que réparer une iniquité historique.

111. — Il est aussi important, pour le maintien de l'harmonie entre les missions de l'Etat, d'étudier à fond les crises d'Etat, qu'il l'est d'observer attentivement les crises commerciales, pour prévenir les perturbations provenant d'une rupture d'équilibre entre la production et la consommation. Il faut donc se demander quelles garanties il est possible de se donner contre les passions et les erreurs humaines, contre les forces qui agissent à l'encontre des missions de l'Etat.

Il y a deux points de vue à considérer:

Tout d'abord, l'Etat n'est pas en mesure de parachever sa mission avec ses propres ressources: la civilisation internationale a aussi son rôle à jouer à cet effet. La sauvegarde des intérêts, en réalité, communs à tous les peuples, grâce au développement du droit des gens, ne constitue pas une diminution, mais bien un accroissement des forces agissant dans chaque Etat en particulier; et l'on ne saurait, d'ailleurs, perdre de vue que les idées de la nationalité et de la culture générale de l'humanité se confondent dans leur essence intime. Ensuite, c'est sur l'harmonie des missions de l'Etat que repose l'idée fondamentale des formes de constitution et des institutions constitutionnelles. Repoussant toute suprématie de classes et préoccupées d'atteindre d'une façon harmonique les diverses missions de l'Etat, les constitutions ont pour objet de créer et de grouper les forces susceptibles de contribuer à l'accomplissement des devoirs

de l'Etat dans leur ensemble et de tenir en respect les intérêts particuliers que l'expérience a démontré être incompatibles avec ces devoirs. Par conséquent, le droit des gens et le droit public sont les plus précieuses garanties contre les perturbations qui empêcheraient l'Etat d'accomplir sa multiple mission.

112. — Dans l'état social actuel des divers pays de l'Europe, les règles de la politique constitutionnelle ne sauraient être partout les mêmes. Si nous admettons que chacun d'eux comprend différemment le rôle de l'Etat et que les idées sur ces questions s'y développent d'une façon inégale, et si, d'un autre côté, nous constatons dans chaque pays des éléments de perturbation spéciaux, il est clair que la tâche de la politique constitutionnelle devra se modifier dans chaque cas donné d'après les circonstances locales. Les abstractions et les formules ont longtemps captivé ceux qui, par commodité, croyaient à l'immutabilité et à l'uniformité d'une unique théorie de l'Etat dans le présent et dans l'avenir; mais, instruit par l'expérience, on commence à comprendre que la valeur réelle des constitutions dépend de la clairvoyance de ceux qui sont chargés d'appliquer dans la vie publique les règles du droit politique. On s'est longtemps figuré que l'égalité reconnue à tous les citoyens ne pouvait absolument être mise en évidence que par le suffrage universel et que lui seul garantissait contre toute atteinte le maintien des libertés publiques, bien qu'il fût constant que ce mode de suffrage pouvait servir aussi soit les intérêts de compression d'un despotisme militaire, soit la guerre sociale, et, par conséquent, ne déployait ses effets idéaux que là où toutes les classes de la société comprenaient également la notion de l'Etat et les devoirs de l'Etat, et où les principes de la politique, malgré les querelles des partis, trouvent un ferme appui dans la conscience de la nation.

Il re faut pas nourrir l'illusion qu'il est profitable à la liberté de flatter l'ignorance politique en lui disant que la suprématie politique de la volonté universelle ne dépend que de la concession de certaines formes constitutionnelles extérieures et du mécanisme d'un système politique déterminé.

L'histoire des derniers siècles montre qu'à mesure que disparut la foi en la vérité exclusive d'un seul dogme religieux, la croyance aveugle grandit en la perfection absolue de certaines formes politiques. Le besoin de croire, qu'on avait cherché à bannir du domaine de la vie religieuse comme absurde et insoutenable, a trouvé un refuge dans les doctrines et les programmes des partis, dans toute sorte

d'entreprises et de fondations chimériques, et dans les annonces de la panacée socialiste. Sans tenir compte des conditions de la vie, les gens à courte vue se sont imaginé que la marche des choses politiques dépend, comme le sort d'un accusé devant le jury, des convictions morales que les parties se font de leurs droits comparés aux faits du moment. L'ignorance politique consiste aujourd'hui essentiellement en ce que, voué au culte du formalisme constitutionnel et s'exagérant la valeur de simples opinions, on méconnaît le caractère purement conditionnel et subordonné des actes gouvernementaux, on ne tient aucune compte des faits et des expériences historiques, et l'on renverse le rapport des buts et des moyens.

Les principes de la politique universelle, que nous avons cherchés dans l'idée du droit, dans la morale et dans la mission propre de l'Etat, sont aussi, suivant la forme spéciale que leur donne le sentiment national, les principes de la politique constitutionnelle.

113. — Une constitution n'est bonne qu'autant qu'elle laisse aux individus, à la société et à la nation leurs coudées franches pour remplir les missions de l'Etat et leur ménage des champs d'activité convenables, conciliant le pouvoir nécessaire à l'ensemble avec la liberté des individus et les conditions vitales de progrès dans la civilisation. Une semblable harmonie ne peut être l'œuvre de l'abstraction, qui, guidée par les idées fondamentales du partage et de la limitation, de l'antagonisme et de la séparation des forces agissantes dans l'Etat, ne tient compte que de la conséquence extérieure des formes. L'abus de la force par les gouvernements, les excès des passions de partis et d'un individualisme qui en arrive à méconnaître les intérêts de l'Etat, trouvent une barrière commune dans les devoirs qu'indiquent les missions incombant à l'Etat; le sentiment de ces devoirs, vivant dans la conscience de la nation, est la plus solide garantie des Constitutions.

OUVRAGES A CONSULTER.

Chapitre Ier.

La politique comme science.

Mohl, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, t. III. 348. — Mohl, *Encyklopædie der Staatswissenschaften*, p. 539 et suiv. — Bluntschli, *Staatswœrterbuch*, V° Politik. — Held, dans le *Staatslexikon* de Rotteck et Welcker, V° Politik. — Kaltenborn, *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht*, 1863. — Lipsius, *Politicorum sive civilis doctrinae libri*, VI. 1596. — Werdenhagen, *Universalis introductio in omnes res publicas, sive politica generalis*, Amstelod. 1632. — Ritter, *Ueber die Principien der Rechtsphilosophie und der Politik*. 1839. — Fries, *Politik oder philosophische Staatslehre*, éd. de E. F. Apelt, Jena 1848. — Walter, *Naturrecht und Politik im Lichte der Gegenwart*. Bonn 2. éd. 1871. — Rœder, *Rechtsphilosophie*, t. I. — (v. Rochau), *Grundsätze der Realpolitik*, 1859. — G. Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862. J. Frœbel, *Theorie der Politik als Ergebniss einer erneuerten Prüfung demokratischer Lehrmeinungen*. T. I.: *Die Forderungen der Freiheit und Gerechtigkeit im Staate*. T. II.: *Die Thatsachen der Natur, der Geschichte und der gegenwärtigen Weltlage als Bedingungen und Beweggründe der Politik*. Wien 1864. — J C. Bluntschli, *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik seit dem sechszehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München 1864. — Le même: *Allgem. Staatsrecht*, 5e éd. 1875. — H. Escher, *Handbuch der praktischen Politik*. 2 vol. Leipzig 1865. — Huhn, *Politik. Grundzüge der praktischen Staatskunst*. Leipzig 1865. — J. Held: *Grundanschauungen über Staat und Gesellschaft*, 3 vol. Leipzig 1861—63. — Rœdinger, *Die Gesetze der Bewegung im Staatsleben und der Kreislauf der Idee*. Stuttgart 1864. — Roller, *Grundsätze der Staatswissenschaften*. Stuttgart 1864. — v. Lavergne, Peguilhen, *Die organische Staatslehre mittels Erörterungen von Tagesfragen erläutert 1870*. — Simon Kaiser, *Grundsätze der schweizerischen Politik*, 1875. — Hilty, *Vorlesungen über Politik der Eidgenossenschaft*, 1875. — Perez, *L'art de gouverner*, 1861. — P. J. B. Buchez, *Traité de politique et de science sociale*. Publié par L. Cerise et A. Ott, 2 vol. Paris 1866. — Herrenschneider, *La Religion et la Politique de la société moderne*. Paris 1867. — Jules Simon, *La Politique Radicale*. Paris 1868. (quatre monographies: *Séparation de l'Eglise et de l'État. Liberté de la presse. Abolition des armées permanentes. Les écoles. Droit de Réunion et d'Association*). — E. Baillet, *Forces des Etats*. Paris 1868. — Barrier, *Principes de Sociologie*, 2 vol. Paris 1868. — Clément,

Essai sur la science sociale, 2 vol. Paris 1868. — Horn, *L'Europe politique et sociale 1869.* — Pradier-Fodéré, *Principes généraux de droit, de politique et de législation 1879.* — Baron de Portal, *Politiques des lois civiles,* 1873. — De Parieu, *Principes de science politique,* 1870. — Villiaumé, *La politique moderne* 1873. — M. Block, *Dictionnaire général de politique.* — J. de Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van de Wetenschap der zamenleving.* 3 vol. Amsterdam 1863. — H. Spencer, *Social statics: or the conditions essential to human hapiness specified and the first of them developed,* London 1851. — G. Cornwall Lewis, *Treatise of the methods of observation and reasoning in politics.* 2 vol. London 1852. — Wrottesley, *Gedanken über Regierung und Gesetzgebung,* Traduit en Allemand par Stedefeld, 1869. — Walter Bagehot, *Physics and Politics or Thougts on the application on the principles of Natural selection and inheritance to political society,* 1872. — Herbert Spencer, *The Study of Sociology,* 1874. — Greg, *Political problems for our age and country,* 1870. — Freeman, *Comparative politics,* 1873. — Saverio Scolari, *Instituzioni di scienza politica,* Pisa 1871. — Carey, *Principles of social science.* Philadelphia, 1858. — *The science of Government in connection with american institutions,* 1869. — Charles Reemelin, *Politics as a science,* Cincinnati 1875. — Th. Woolsey, *Political science of the State, theoretically and practically considered,* New-York 1875. — Bluntschli, *Kritische Ueberschau,* 1855. t. III. p. 229. — Kiesselbach, *Socialpolitik, Studien,* 1862. — H. v. Treitschke, *Die Gesellschaftswissenschaft.* Leipzig 1859. — Schæffle, *Bau und Leben des socialen Körpers,* 3 vol. 1875—1878. — Thonissen, *Du rôle de l'utopie dans les prévisions politiques,* dans ses *Mélanges de droit, d'histoire et d'économie politique,* Louvain 1873. — Wagner, *Staatswœrterbuch* de Bluntschli, V° Statistik. — L. Stein, *System der Statistik.* 1852. — Rümelin, *Zur Theorie der Statistik in der Tübinger Zeitschrift,* 1863. S. 668. — O. van Rees, *Redevoering over de Wetenschap de Statistiek.* 1860. — Lazarus et Steinthal, *Zeitschrift für Völkerpsychologie,* Programme, c. I., p. 1. et suiv. — Bastian, *Der Mensch in der Geschichte zur Begründung einer psychologischen Weltanschauung.* 1866. 3e vol.: *Politische Psychologie.* — Macchiavelli, *Discorsi.* I, 39. — Paruta, *Discorsi,* I, 2. — Comte, *Philosophie positive,* IV, 458. — Bagehot, *English constitution,* 1867. — John Stuart Mill, *Considerations on representative government,* 2e éd. 1861. — Muratori, *Anfangsgründe der Regierungskunst für junge Fürsten, welche einst ihr Volk glücklich zu machen wünschen.* Lucca 1749. — Doria, *la vita civile con un trattato della educazione del principe.* Napoli 1729. — Barni, *Histoire des idées morales et politiques en France au dix-huitième siècle.* Paris 1865, I, 105 et suiv. — Montesquieu, *Esprit des lois,* 1748. — De Portal, *Politique des lois civiles ou science des législations comparées,* 1873. — Laboulaye, *L'Etat et ses limites,* Paris 1863. — Laurent, *La révolution française,* Etudes. tom. VIII, p. 507. — Holland, *Essays upon the forms of the law,* 1870. — Lorenz Stein, *Die Verwaltungslehre.* — v. Inama-Sternegg, *Verwaltungslehre in Umrissen,* 1870. — Rœsler, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes,* 1872. — Ernst Meier, *Das Verwaltungsrecht in der Encyclopädie der Rechtswissenschaft von* v. Holtzendorff, 2e éd. p. 843 et suiv. — Scolari, *Diritto administratio,* Pisa 1866. — Romagnosi, *Principii fondamentali del diritto administrativo,* Milano 1846. — Dr. Erwin Nasse, *Ueber die Universitätsstudien und Staatsprüfungen der preussischen Verwaltungsbeamten.* Bonn 1868. — L. von Stein, *Gegenwart und*

Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, 1876. — G. Meyer, *Studium des öffentlichen Rechts und der Staatswissenschaft*, 1875. — Gneist, *Die Studien- und Prüfungsordnung für deutsche Juristen*, 1876. — Held, *Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts*, 1868, p. 13. — v. Holtzendorf, *Ueber die wirthschaftliche Entwickelung des holländischen Staatswesens vor der franz. Revolution*. — *Vierjähriges Universitätsstudium in den „Alma mater“*, 1877. — O. Gierke, *Die juristische Studienordnung* (dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volksverordnung im Deutschen Reich*, 1877.) — L. Goldschmidt, *Das dreijæhrige Studium der Reichs- und Staatswissenschaften*. Berlin, 1878. — C. Salvadori, *Del metodo nelle scienze morali*, 1869. — C. F. Gabba, *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale*. Torino 1876.

Chapitre II.

La politique comme art de gouverner.

Mill, *Logic*, I, 403. — Zachariæ, *Vierzig Bücher vom Staate*, II, 259. — Roscher, *Die Grundlage der Nationalökonomie*, I. 25. — Schäffle, *Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirthschaft*, Tübingen 1867. p. 20. — K. Dietzel, *Die Volkswirthschaft und ihr Verhältniss zu Gesellschaft und Staat*. Frankfurt 1864. — Duke of Argyll, *The reign of Law*. London 1866 — Opzoomer, *Das Unrecht Frankreichs im Kriege von 1870*.

Chapitre III.

Du lien qui unit la science à l'art dans la politique.

May, *Die Verfassungsgeschichte Englands*, t. II, p. 1 et suiv. — Th. Karcher *Etudes sur les institutions politiques et sociales*. Paris 1867, p. 7. et suiv. — Bagehot, *Englische Verfassungszustände*, p. 171 et suiv. — Bentham, *Traité des sophismes politiques*, 1840. — Borrego, *De la organisacion de los Partidos considerada come o medio de adelantar la educacion politica del pueblo Español*. Madrid 1855. — Stahl, *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*, Berin 1863. — Constantin Franz, *Kritik aller Parteien*, Berlin 1864. — Le même, *Der Untergang der alten Parteien und die Partei der Zukunft*, 1878. — Mehring, *Die socialdemokratische Partei*, 1876. — Bamberger, *Deutschland und der Socialismus*, 2e éd. 1878. — H. v. Scheel, *Unsere socialpolitische Partei*, 1878. — C. Walcker, *Kritik der Parteien in Deutschland*, Berlin 1865. — Ducrocq, *Cours de droit administratif*, Paris 1862.

Chapitre IV.

Rapports entre le droit positif et la politique.

Zœpfl, *Grundsätze des gem. d. Staatsrechts*, t. I, § 17. — Menalda, *De verantwoordelijkheid der Ministers in de nieuwe Bijdragen voor Regdsgeleerdheid en Wetgeving*, XVIII. deel. 1868. p. 480. — Marc Dufraisse, *Histoire du droit de guerre et de paix*, Paris 1867. — Yvernès, *L'administration de la justice civile et commerciale en Europe*, Paris 1876. — M. Moddermann, *de Wettelijke Bewijsleer in Strafsaken*, Utrecht 1867. — Henry C. Lea, *Superstition and Force*, 3e éd., Philadelphia 1878.

Chapitre V.

Conflit du droit et de la politique pratique.

K. d'Olivecrona, *De la peine de mort*, avec un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques par M. Ch. Lucas. Traduction de Kramer, Paris 1868. — Du Boisaymé, *De la peine de mort. De la probabilité mathématique des jugements*, Marseille 1863. — Bonnet, *Tableau des procès criminels revisés depuis François I. jusqu'à nos jours*, Paris 1867. — Heinze, *Ein deutsches Geschwornengericht*, p. 73. — H. Escher, *Die Schwurgerichte in Strafsachen und bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten*, Schaffhausen 1863. — F. v. Rœnne, *Die Aufgabe des Laienelements im Strafprocesse*, 1876. — Zacke, *Ueber Beschlussfassung in Versammlungen und Collegien, insbesondere über die Abstimmung in Richterkollegien*, Leipzig 1876. — K. Hilse, *Die leitenden Grundsätze des heutigen deutschen Militärstrafverfahrens in ihrer Berechtigung, die Grundlagen eines nothwendigen neuen Militärstrafverfahrens-Gesetzes abzugeben*, Berlin 1868. — Sydow, *Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Competenzconflikte in Preussen. Eine systematische Darstellung des bestehenden Rechtszustandes. Im amtlichen Auftrage*, Berlin 1860. — L. Hartmann, *Das Verfahren bei Competenzconflikten zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden in Preussen*, Berlin 1860. — L. Stein, *Verwaltungslehre*, 1, 140. — Gneist, *Geschichte der heutigen Gestalt der englischen Communalverfassung*, p. 1395. — E. Meier, *Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff's Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, t. I, p. 946. — Gneist, *Das Selfgovernment und die Verwaltungsgeschichte in England*, 3e éd. 1871. — v. Holtzendorff, *Rechtslexicon*, II. p. 833. — Mantellini, *I conflitti d'attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione*, Firenze, 1871. — v. Holtzendorff, *Französische Rechtszustände*, Leipzig 1859. — J. Le Berquier, *La Magistrature et le Jury en France*, Paris 1862. — Berriat Saint-Prix, (Conseiller à la Cour Impériale de Paris), *La Justice Révolutionnaire*, Paris 1861. — O. van Rees, *Geschiedenis der Staatshuishoudkunde in Nederland tot het einde der achttiende eeuw*, Utrecht 1865. — Wheaton, *Elements of International Law*, eighth ed. by Dana, Boston 1866. — H. Schulze, *Die Krisis des deutschen Staatsrechts*. Leipzig 1867, p. 11 et suiv.

Chapitre VI.

Rapports entre la morale et la politique.

W. Paley, *The principles of moral and political philosophy*, 3e éd., London 1786. — J. Stuart Mill, *Utilitarianism*, London 1864. — Garnier, *Morale sociale ou devoirs de l'Etat*. Paris 1850. — Barni, *La morale dans la démocratie*, Paris 1868. — Fichte, *System der Ethik*. 1. Kritischer Theil: *Die philosophische Lehre von Recht, Staat und Sitte in Deutschland, Frankreich und England von Mitte des 18. Jahrh. bis zur Gegenwart*. — Bluntschli, dans le *Staatswœrterbuch*, V°. *Politik*. — Calybæus, *System der specul. Ethik oder Philosophie der Familie, des Staates und der relig. Sitten*, 1850. — Malver, *Histoires des doctrines morales et politiques des trois derniers siècles*. Paris 1836. — Caro, *problèmes de morale sociale*, 1876. — F. Lieber, *Political ethics*, 3e éd. 1875. — Rowland, *Law of nature, the foundation of morality*, London 1863. — Maurice, *Lectures on social morality*. London 1859. — Grote, *Fragments on ethical subjets*, 1876. — G. L. Lewis, *An essay on the influence of authority in matters of opinion*, ed. 1876. — Rümelin, *Reden und Aufsätze*, 1875. — Rœder, *Ueber das richtige Verhalten der Sittlichkeit zum Rechte und zur Aufgabe des Staates*. Dans le *Tübinger Zeitschrift*, 1877, fasc. 3. — Ortolan, *Eléments de droit pénal*, 3e édit. 1863, I. p. 69. — Pessina, *Dei progressi del diritto, penale in Italia del secolo XIX*, Firenze 1868. — Trendelenburg, *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik*, 2e édit. § 16 et suiv. — Thilo. *Die theologisirende Rechts- und Staatslehre*. Leipzig 1860. — Twesten, *Macchiavelli*, Berlin 1868. — Laboulaye, *L'Etat et ses limites*, 1863. — Deltuf, *Essai sur les œuvres de M.*, 1867. — Klein, *Geschichte des Drama*, t. III. — Villari, *Niccolo Macchiavelli und seine Zeit*. Traduit en Allemand par B. Mangold, Leipzig 1877. — Jacobi, *Der päpstliche Nuntius in Berlin*. Berlin, 1868. — C. Rœssler, *Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung*, Berlin 1864, 2. p. 39—96. — O. de Kerchhove de Denterghem, *De la responsabilité des ministres dans le droit public Belge*. Gand 1867. — John, *Kritik des preuss. Gesetzentwurfs über Ministerverantwortlichkeit*, 1863. — Samuely, *Princip der Ministerverantwortlichkeit*, 1869. — Beaufort, *Proeve von de strafrechtelijke verantwoordelijkeit der ministers*, Utrecht 1873. — Bonasi, *Della responsabilità penale civile dei ministri et degli altri uffiziali pubblici*. Bologna 1814 — C. Graham, *Military ends and moral means*. London 1864. — Morin, *Les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne*, Paris 1872. — Den Beer Portugael, *Het oorlogsreght*. Breda 1872. — Guerry, *Statistique morale de l'Angleterre comparée avec la statistique morale de la France, d'après les comptes rendus de l'administration de la justice criminelle en Angleterre et en France*. Paris 1864. — Messedaglia, *Statistica morale dell' Inghilterra comparata alla Statistica della Francia, Relazione critica. Atti dell' Instituto veneto dei scienze*, vol. X. Serie III. — A. Wagner, *Die Gesetzmässigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkt der Statistik*. Hamburg 1864. — Venn, *The logic of chance an essay on the foundation and province of the theory of probability*. 1866.—A. v. Oettingen, *Die Moralstatistik und die christliche Sittenlehre. Versuch einer Socialethik auf empirischer Grundlage*, I., *die Moralstatistik*. 2e édit. Erlangen 1874. — Scarabelli, *Della statistica in*

generale e della penale del regno italico in particolare. Archivio giuridico di Pietro Ellero. Bologna 1868. — G. Thiersch, *Die Strafgesetze in Bayern zum Schutze der Sittlichkeit, den neuesten Abschwächungsanträgen gegenüber vertheidigt.* Nördlingen 1868. — Reclam, *in Varentrapp's Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundheitspflege,* t. I. — Held, *Grundzüge des allg. Staatsrechts,* p. 480 et suiv. — Brie, *Die Legitimation einer usurpirten Staatsgewalt,* 1866. — Brockhaus, *Das Legitimationsprincip.* — Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de France,* Paris 1870.

Chapitre VII.

Des divers objets de la mission idéale de l'Etat d'après la théorie générale du droit public.

Laboulaye, *L'Etat et ses limites.* Paris 1863. — Eotvös, *Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX. Jahrh. auf den Staat.* 2 vol. Leipzig 1857. — H. Spencer, *The propre sphere of government,* 1842. — E. Ducpétiaux, *Mission de l'Etat, ses règles et ses limites.* Bruxelles 1861. — O. v. Rees, *Oorsprong en Karakter von de Nederlandsche Nyverheidspolitik der zeventiende eeuw.* Utrecht 1865, p. 304 et suiv. — Buyn, *Het reg vor eene volkomen onbelemmerde Gedachte-Uiting.* Amsterdam 1867. — Sundelin, *Die brennende Reformfrage des Strafrechts und Strafverfahrens,* dans le *Allg. Deutschen Strafrechtzeitung.* 1863, p. 533. et suiv. — v. Holtzendorff, *Die Reform der Staatsanwaltschaft in Deutschland,* Berlin 1864; *Die Umgestaltung der Staatsanwaltschaft vom Standpunkt unabhängiger Strafjustiz und der Entwurf einer Strafprocessordnung für den preussischen Staat.* Berlin 1865. — Gneist, *Vier Fragen zur deutschen Strafprocessordnung,* 1874. — Desoer, *Conférence du jeune barreau. Séance solennelle de rentrée le 8 Novembre 1864.* Liège 1864. — Heinze, *Parallelen zwischen der englischen Jury und dem französisch-deutschen Geschworenengericht.* Erlangen 1864. — Barend de Bosch-Kemper, *De Strafvordering in hare hoofdtrekken beschouwd.* Amsterdam 1865. — J. Glaser, *die geschichtl. Grundlagen des neuen deutschen Strafprocessrechts* dans le *Handbuch des R. Strafprocess-Rechts* par v. Holtzendorff, 1877. — *Progress of the Working Classes,* 1832—1867. — G. Howell, *The conflicts of Capital and Labour,* 1878. — Guthrie, *The law of Trade Unions in England and Scotland,* 1873. — Ellero, *de questione sociale,* Bologna 1874. — Kramer, *Geschichte der herrschenden Ideen des Islams. Der Gottesbegriff, die Prophetie und die Staatsidee.* Leipzig 1868. — Palgrave, *Essays on Eastern Questions,* 1872. — Markham, *The History of Persia and its present political situation,* 1874.

Chapitre VIII.

Des divers objets de la mission réelle de l'Etat en particulier. I. De la mission d'organiser la puissance nationale.

De Bosch-Kemper, *Oversigt over de ontwikkeling der zamenleving in de oude wereld.* — Rosa, *Le origini della civiltà in Europa,* vol. I. Milano 1862. — Barni, *Histoire des idées morales et politiques au XVIIIe siècle;* — *La*

Morale dans la démocratie. — L. Palma, *La guerra ed il moderno diritto internazionale* dans le *Rivista Contemporanea,* Febr. 1868. — Lord Hobart, *Is it desirable to establish a general System of International Arbitration; and, if so, on what Principle should it be organized.* — D. Ross, *On an International High Court.* — Mill, *A few words on Non-Intervention* dans les *Dissertations and discussions, philosophical and historical,* vol. 1—3, Boston 1865. — Stapleton, *Non-intervention versus Intervention, or the foreign Policy of Great Britain.* London 1866.

Chapitre IX.

II. De la mission de l'Etat en vue de garantir les droits individuels.

Lieber, *On civil liberty and self-government,* 1849. — J. S. Mill, *On liberty,* 1860. — Mill, *Principles of political economy IV, 1 (On the grounds and limits of the Laisser-faire or Non-Interference Principle (People's Edition,* 1865, p. 567. — Dupont-White, *L'individu et l'Etat,* 2e éd., Paris 1858. — J. Simon, *La Liberté,* Paris 1859. — Beaussire, *La liberté dans l'ordre intellectuel et moral. L'individu et l'état,* Paris 1866. — E. Poitou, *La liberté civile et le pouvoir administratif en France.* — Bristed, *The interference theory of Government,* New-York 1867. — Opzomer, *Die Grenzen der Staatsmacht,* Amsterdam 1873. — Fitzjames Stefen, *Die Schlagwörter: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit in ihrer ethischen, socialen und politischen Anwendung,* Berlin 1874. — Maurus, *Ueber die Freiheit in der Volkswirthschaft.* — *La camorra.* — C. L. R., *Des Causes du brigandage dans les provinces Napolitaines,* Turin 1863. — Avé Lallemant, *Das deutsche Gaunerthum,* Leipzig 1853. — Olivecrona, *Om makars Giftorätt i Bo,* 4e éd., trad. franç. 1866. — Gabba, *Condizione giuridico della donna,* 2e éd. — Le Play, *La Réforme Sociale en France, Deduite de l'observation comparée des peuples Européens,* Paris 1864, t. 2.. — A. Wagner, *Die Abschaffung des privaten Grundeigenthums,* 1870. — Roth, *Handbuch des Forstrechts und des Forstpolizeirechts nach den in Baiern geltenden Gesetzen,* München 1863. — Eding, *Rechtsverhältnisse des Waldes,* 1874. — Contzen, *Forstliche Zeitfragen,* 1870. — Landolt, *Der Wald im Haushalt der Natur und des Menschen,* 1870. — Forest Management im Edinb. Review, 1875. — H. v. Scheel, *Die Waldschutzfrage vom Standpunkt der Volkswirthschaftspolitik,* 1876. — Edw. Chadwick, *What action, if any, ought the government to take with regard to railways?* 1867. — Galt, *Railway reform, its importance and practicability, considered as affecting the nation, the shareholders and the Government,* London 1865. — Dope, *Aufgabe der Eisenbahnpolitik,* 1874. — Brinvilliers, *L'Etat et les chemins de fer,* 1865. — Laurent, *L'Eglise et l'Etat,* Bruxelles 1858. — E. Friedberg, *Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung,* Tübingen 1872. — Thudichum, *Deutsches Kirchenrecht des XIX. Jahrh.,* 2 vol., Leipzig 1877. — Weingarten, *Die Revolutionskirche Englands. Ein Beitrag zur inneren Geschichte der Englischen Kirche und der Reformation,* Leipzig 1868. — Gorrie, *The Churches and Sects of the United States,* New-York 1850. — Legoyt, *L'émigration européenne. Son*

importance, ses causes et ses effets, Paris 1861. — J. Duval, *Histoire de l'Emigration Européenne, Asiatique et Africaine,* Paris 1862. — Van Rees, *Geschiedenis der Koloniale Politick van de Republiek der Vereenigde Nederlanden,* Utrecht 1868. — Dudley Field, *On a project for an International Code,* Law Magazine 1866. — Le même, *Outlines of an International Code,* New-York 1872. — De Domin Petrushevecz, *Précis d'un Code de droit international,* Leipzig 1861. — Dubois, *Essai sur le conflit des lois françaises et des lois étrangères,* 1862. — Dragoumis, *De la condition civile des Etrangers,* 1864. — *The present state of International Law in N. American Review,* 1866. — Trochon, *Les étrangers devant la Justice française et les juridictions nationales,* 1867. — Bulmerinq, *Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts,* 1874. — Mancini, *Vocazione del nostro secolo par la riforma e la codificazione del diritto delle genti,* 1874. — Bergbohm, *Staatsvertrag und Gesetze als Quellen des Völkerrechts,* 1877. — v. Holtzendorff, *In der Encyclopädie der Rechtswissenschaft,* p. 988.

Chapitre X.

III. De la mission de l'Etat en vue du perfectionnement social.

Henry C. Lea, *An Historical Sketch of Sacerdotal, Celibacy in the Christian Church,* Philadelphia 1867. — v. Holtzendorff, *Das Priestercœlibat,* 1875. — Schultz, *Cœlibat,* 1875. — Levasseur, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours,* 2 vol, Paris 1867. — Proudhon, *De la Capacité politique des Classes ouvrières,* Paris 1865. — V. Bœhmert, *Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz,* 2 vol., 1873. — H. Schwabe, *Staatshilfe und Selbsthilfe auf dem Gebiete der Kunstindustrie, die Organisation von Kunst-Gewerbeschulen,* Berlin 1868. — A. von Zahn, *Bericht über die Resultate des Kunstunterrichts in Bezug auf den Fortschritt der Kunstgewerbe,* Leipzig 1868. — v. Wessenberg, *Die Reform der deutschen Universität,* Würzburg 1866. — Smith, *An History of Education for the English bar, with suggestions as to the Subjects and Methods of Study,* 1865. — Cournot, *Des institutions d'instruction publique en France,* 1864. — M. Hart, *German Universities,* New-York 1874. — J. B. Meyer, *Religionsbekenntniss und Schule,* Berlin 1863.

Chapitre XI.

L'harmonie des missions de l'Etat.

J. Williams, *Die Rechtfertigung der Südstaaten Nordamerikas,* Berlin 1863. — Richard Böckh, *Die statistische Bedeutung der Volkssprache als Kennzeichen der Nationalität.* 1866. — Lazarus, *Ueber das Verhältniss des Einzelnen zur Gesammtheit,* II, p. 373 et suiv. — Proudhon, *Du principe fédératif* Paris 1863. — Palma, *Del principio di nazionalità,* Milano 1867. — Buchez,

Traité de politique, I, 270. — *Democracy in America*, North American Review No. 206, 1861. — *The dangers of Democracy*, Westminister Rev. 1868, 1. — Van Buren, *Enquiry into the origin and course of Political Parties in the United States*, London 1867. — Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, 1873. — Frothingham, *The Rise of the Republic of the* N. S. Boston, 1873. -- H. Franklin, *American Constitutions*, vol. I, Albany 1873. — Dix, *The American State and American Statesmen*, Boston 1876. — Kinneart, *Principles of Reform, political and legal*, London 1865. — Maurice, *The Workman and the franchise. Chapters from English history on the Representation and education of the People*, London 1866. — Cairnes, *Political essays*, 1875. — Greg, *Rocks ahead*, 1875. — C. Siegel, *Ueber die Vertheilung der Liebesgaben*, Heidelberg 1877. — C. Rolin-Jaequemyns, *De la Réforme électorale. Examen des moyens à employer dans les gouvernements représentatifs pour assurer la liberté des élections et la sincérité des votes*, Bruxelles 1865. — Simon Stane, *On representative governement and personal representants*, Philadelphia 1871. — I. P. Quincy, *The protection of majorities and considerations relating to electoral reform*, Boston 1876. — Ferraris Carlo, *La rappresenanza delle minoranze nel parlamento*, Torino 1870.

Tiré par J. F. Richter, Hambourg.

